

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA

Législation sociale de la Révolution

LÉGISLATION OUVRIÈRE & LÉGISLATION D'ASSISTANCE

(1789-1799)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 18 juin 1909, à 4 heures

PAR

Louis PETITCOLAS



PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✱, I. ✱, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, I. ✱, professeur honoraire.

GARRAUD, I. ✱, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✱, professeur de Droit romain.

FLURER, I. ✱, doyen, professeur de Droit civil.

THALLER, ✱, I. ✱, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✱, professeur honoraire.

COHENDY, O. ✱, I. ✱, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✱, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✱, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✱, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ✱, professeur de Droit civil.

BROUILHET, A. ✱, professeur d'Économie politique.

HUVELIN A. ✱, professeur de Droit romain.

LÉVY, A. ✱, professeur de Procédure civile.

GONNARD, A. ✱, professeur d'Histoire des Doctrines Économiques et d'Économie politique.

BECQ (J.), I. ✱, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. P. PIC, *professeur*.

Assesseurs : MM. BROUILHET, *professeur*.

GONNARD, *professeur*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA

Législation sociale de la Révolution

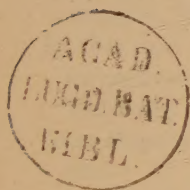
LÉGISLATION OUVRIÈRE & LÉGISLATION D'ASSISTANCE

(1789-1799)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

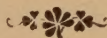
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le lundi 14 juin 1909, à 4 heures



PAR

Louis PETITCOLAS



PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

BIBLIOGRAPHIE

Traité généraux et ouvrages spéciaux.

- Aulard.** — Histoire politique de la Révolution française (1789-1804), Paris, Colin, 1901.
- Barberet.** — Le travail en France, T. I. Paris, Berger-Levrault, 1886.
- Berthélemy.** — Traité élémentaire de droit administratif, 10^e édition, Paris, 1906.
- Boncour (Paul).** — Le fédéralisme économique, Paris, Alcan, 1900.
- Charmeil.** — Les associations professionnelles ouvrières en France, depuis 1789 à nos jours, Paris, 1903.
- Chassin (Ch.-L.).** — Les élections et cahiers en 1789, 4 vol., Paris, Quantin, 1888-1889.
- Le Code civil.* — Livre du centenaire, publié par la Société d'études législatives. **Albert Tissier.** — Le Code civil et les classes ouvrières, t. I, p. 71, Paris, Rousseau, 1904.
- Cros-Mayrevielle.** — Traité de l'administration hospitalière, Paris, 1886.
- Derouin (H.), Gory (A.) et Worms (F.).** — Traité théorique et pratique d'assistance publique, 2 vol., Paris, Larose, 1901.
- Dreyfus (Ferdinand).** — L'assistance sous la Législative et la Convention (1791-1795), Paris, 1905.
- Drioux.** — Les coalitions d'ouvriers et de patrons de 1789 à nos jours. Paris, 1883.
- Espinas.** — La philosophie sociale du XVIII^e siècle et la Révolution. Paris, Alcan, 1898.
- Esmein.** — Précis élémentaire de l'histoire du droit public français de 1789 à 1814. Révolution, Consulat et Empire. Paris, 1908.
- Faguet.** — L'œuvre sociale de la Révolution. — Introduction : Les idées maîtresses de la Révolution, Paris, Fontemoing.

- Gide.** — Principes d'économie politique, 10^e édition, Paris, 1906.
— Economie sociale. — Les institutions du progrès social au début du XIX^e siècle, Paris, Larose, 1905.
- Godard.** — L'ouvrier en soie : Monographie du tisseur Lyonnais; étude historique, économique et sociale, 1^{re} partie : La réglementation du travail (1466-1791), Lyon, 1899.
- Hubert-Valleroux.** — La charité avant et depuis 1789 dans les campagnes de France, Paris, 1890.
— Les corporations d'arts et de métiers et les syndicats professionnels en France et à l'étranger, Paris, 1885.
- Jaurès (J.).** — Histoire socialiste (1789-1900). T. I. Paris, Rouff, 1900.
- Lallemand (Léon).** — La Révolution et les pauvres, Paris, 1898.
- Lanessan (de).** — La lutte pour l'existence et l'évolution des sociétés. Paris, Alcan, 1903.
- Lecoq.** — L'assistance par le travail en France, Paris, 1900.
- Lefèvre.** — Evolution historique des associations professionnelles dans l'industrie et le commerce en France. Paris, 1894.
- Levasseur.** — Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870, T. I. Paris, Rousseau, 1900-1901.
- Lichtenberger.** — Le socialisme et la Révolution française ; Paris. Alcan, 1899.
- Louis (Paul).** — Histoire du mouvement syndical en France, (1789-1906). Paris, 1907.
- Lujo-Brentano.** — La question ouvrière ; traduction par Léon Caubert, Paris, 1885.
- Martin (Germain).** — Les associations ouvrières au XVIII^e siècle (1700-1792). Paris, Rousseau, 1900.
- Martin Saint-Léon.** — Histoire des corporations de métiers jusqu'en 1791, Paris, 1909.
— Le compagnonnage, son histoire, ses règlements et ses rites, Paris, Colin, 1901.
- Michel (Henry).** — L'idée de l'Etat, Paris, 1894.
- Monanges.** — Les associations ouvrières en France depuis 1789, Montluçon, 1897.
- Necker (Œuvres de).** — Londres. Hooklam. 1785.
- Pariset.** — Histoire de la fabrique Lyonnaise ; étude sur le ré-

- gime social et économique de l'industrie de la soie à Lyon depuis le XVI^e siècle, Lyon, Rey, 1901.
- Parturier.** — L'assistance publique à Paris sous l'ancien régime et pendant la Révolution, Paris, 1897.
- Pic (Paul).** — Traité élémentaire de législation industrielle, 3^e édition, Paris, Rousseau, 1908.
- Planque (Paul).** — Du droit à l'assistance, Paris, 1903.
- Pouillet.** — Les institutions françaises de 1595 à 1814, Paris 1907.
- Sagnac.** — La législation civile de la Révolution française (1789-1804). Essai d'histoire sociale. Paris 1898.
- Sauzet.** — Essai historique sur la législation industrielle de la France.
- Strauss.** — Assistance sociale, Pauvres et mendiants Paris, Alcan. 1901.
- Taine.** — Les origines de la France contemporaine. 2^e partie : La Révolution, L'anarchie, 2 vol. La conquête jacobine, 2 vol. Le gouvernement révolutionnaire, 2 vol., 24^e édition, Paris, Hachette, 1904.
- Tuetey.** — L'assistance publique à Paris pendant la Révolution. Paris, 1895.
- Turgot (Œuvres de).** — Publiées par Daire et Hippolyte Dussord. 2 vol. Paris, 1844.
- Vaillé.** — La coalition ouvrière et les grèves. Etude historique, Paris, Marescq, 1901.

Recueils.

- Buchez.** — Histoire parlementaire de la Révolution française, 40 vol., Paris, 1834-1839.
- Duvergier.** — Collection complète des lois et décrets.
Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée, tenu du 30 juillet au 5 août 1900, t. V. Exposition de 1900.
- Législation française de 1788 à 1794*, t. 68. Rapports faits au nom du Comité de mendicité, par M. de La Rochefoucauld-Liancourt, sur l'extinction de la mendicité; t. 69. — Rapports faits au nom du Comité de mendicité sur les visites faites dans les divers hôpitaux, hospices et maisons de charité de Paris. Paris, Imprimerie Nationale, 1790

Journaux et périodiques.

Bulletin de la Société d'études législatives.

Journal des débats, 16 mars 1897, **Barboux**. La législation sociale de la Constituante.

Musée social. — Mars 1899, **Gide** : concurrence et coopération.

Moniteur (Réimpressions de l'ancien).

Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale.

Pic. — Le centenaire du Code civil et le droit social de demain, 1904, p. 474.

La Réforme sociale.

Revue de synthèse historique, 1905 t. X et XI, **Boissonade**. — Etudes relatives à l'histoire économique de la Révolution française.

La Revue socialiste.

Revue politique et parlementaire.

Revue des établissements de bienfaisance et d'assistance.

Revue du droit public et de la science politique.

Revue des questions historiques.

La Révolution française.

Revue générale d'administration.

LA

LÉGISLATION SOCIALE DE LA RÉVOLUTION

LÉGISLATION OUVRIÈRE & LÉGISLATION D'ASSISTANCE (1789-1799)

INTRODUCTION

Les principes de la législation sociale de la Révolution sembleraient à première vue être contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; il n'en est rien. La Déclaration des droits est avant tout, aux yeux des constituants, la notification du décès de l'ancien régime, et, ainsi que le veut le préambule, *une barrière contre une résurrection possible de cet ancien régime*. La Déclaration des droits serait même, semble-t-il, le programme social de la Révolution, mais ce programme est contredit en partie par le régime bourgeois qu'allaient établir les constituants : L'égalité des droits, proclamée par la Déclaration, est le principe essentiel d'une démocratie, c'est le suffrage universel, et la Constituante allait établir le suffrage cen-

sitaire ; la Déclaration proclame également la souveraineté de la Nation, c'est-à-dire la République, et la Constituante maintenait la Monarchie.

Mais si la Révolution fut bourgeoise à ses débuts et en contradiction formelle avec les principes qu'elle avait proclamés dans la Déclaration des droits de 1789, elle devint cependant démocratique et régla sa législation sur ces principes ; et cette transformation s'opéra quand le pacte entre la nation et le roifut rompu, quand la République remplaça la Monarchie. Dès lors, la législation sociale de la Révolution va se trouver influencée par ces changements politiques. Nous retrouverons le caractère révolutionnaire bourgeois dans une législation ouvrière incomplète, faite sous la monarchie, et le caractère démocratique dans une législation d'assistance compliquée et adaptée à tous les besoins, faite en plein régime républicain.

Nous bornerons notre étude à ces deux législations.

D'ailleurs les lois sociales, qui de nos jours sont considérables et forment de véritables codes, étaient peu nombreuses sous la Révolution. Les besoins sociaux à satisfaire étaient moins nombreux qu'aujourd'hui, et de plus le temps aurait manqué à un législateur avant tout préoccupé de régler une situation politique. Si parfois ce législateur est intervenu dans la question sociale, s'il s'est occupé de travail

et d'assistance, ce n'était point pour organiser une société future, c'était simplement pour détruire une organisation d'un autre âge qu'on était convenu d'appeler odieuse et pour parer à un paupérisme grandissant dont les manifestations devenaient inquiétantes pour la sécurité publique. Le législateur n'a vu que le besoin pressant, il n'a pas prévu les conséquences de sa législation.

L'œuvre sociale de la Révolution fut avant tout dominée par l'idée de la puissance de la liberté individuelle. La Révolution proclama la liberté politique, elle inscrivit les libertés publiques dans la Déclaration des droits de l'homme et proclama ensuite dans une loi célèbre la liberté du travail, rendue possible après la loi du 4 août 1789, supprimant tous les privilèges.

Cette loi eut une répercussion sociale considérable, bien qu'à l'époque de sa promulgation on n'y attachait pas grande importance. Cette loi, qui met en pleine lumière l'individualisme bien connu du législateur de la Constituante, a ouvert la porte toute grande à la lutte individuelle pour l'existence et à la concurrence sociale. C'est bien une loi de liberté, mais ce n'est pas une loi égalitaire. Elle consacre les droits individuels des hommes, elle ne se préoccupe pas de ce que deviendront les hommes eux-mêmes dans la société qui appliquera ses principes. La loi n'intervient, ni pour régler les rapports des travailleurs

avec ceux qui les emploient, ni pour déterminer les conditions ou la durée du travail, ni même pour prescrire aux employeurs les mesures essentielles de l'hygiène. Le patron est absolument libre ; il pourra fixer, selon ses convenances ou ses intérêts, la durée de la journée du travail et le salaire dont il la rétribuera ; en un mot, il sera le maître de diriger à sa guise et sans tenir compte d'autre chose que de ses intérêts, toutes les conditions auxquelles seront soumis les salariés.

Le groupement professionnel aurait été le seul moyen pour les ouvriers de s'opposer à la puissance des employeurs. La Révolution l'interdit par la loi Chapelier. Cette loi reposait tout entière sur un principe où éclatait l'esprit rigoureusement individualiste du législateur ; les paroles du rapporteur en font foi : « C'est aux conventions libres d'individu à individu à fixer la journée pour chaque ouvrier et ensuite à l'ouvrier à maintenir la convention qu'il a faite avec celui qui l'occupe. »

C'est sur ce même principe que s'appuieront, pendant tout le cours du xix^e siècle, les adversaires des syndicats ouvriers. Ils accorderont à l'ouvrier le droit de débattre les conditions de son travail avec son patron, mais ils refuseront aux ouvriers la faculté de se syndiquer pour discuter les conditions de leur travail collectif avec leur patron et surtout avec tous les patrons d'une même industrie. Nous

sommes encore loin du contrat collectif, aujourd'hui consacré par la jurisprudence et inscrit dans les projets de loi sur le contrat de travail (1).

Une des conséquences de la concurrence sociale, provoquée par la loi de 1791, fut un avilissement du prix de la main-d'œuvre, qui ne fit qu'augmenter le paupérisme déjà si étendu. Au lieu d'encourager les ouvriers à se suffire à eux-mêmes, à s'assurer pour les chances mauvaises de la vie des secours mutuels, les constituants préférèrent interdire tous secours mutuels et offrir en perspective les aumônes de l'Etat. L'Assemblée laissa Chapelier proclamer que c'est à l'Etat à donner du travail à ceux qui n'en ont pas et de se charger du soin des malades et des infirmes. C'était la consécration du droit au travail et au secours. Ces deux principes vont être la source d'une longue et compliquée législation d'assistance dont la Convention aura toute la gloire.

Les lois du travail et de l'assistance ont opéré un changement considérable dans la société. La liberté du travail, instituée au profit de la classe bourgeoise, a créé la question ouvrière, puisqu'immédiatement après la loi de 1791 apparut la lutte du capital qui, loin d'avoir cessé de nos jours, ne fait qu'accroître et s'envenimer. Les lois d'assistance de la Révolution n'ont pas eu de grands résultats pratiques, l'organi-

(1) P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, p. 311 et suiv.

sation financière faisant alors défaut. Elles ne furent pas appliquées pour la plupart ; mais leurs principes ont été conservés et ce sont ceux qui ont inspiré la législation moderne de l'assistance publique. Un siècle les a consacrés, le stage est suffisant pour les déclarer bienfaisants.

TITRE I

LA LIBERTÉ DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER

LES CORPORATIONS DE MÉTIERS A LA VEILLE DE LA RÉVOLUTION.

La liberté du travail a été introduite dans notre droit public par la Révolution. Elle n'était d'ailleurs que l'application à cette matière de la liberté générale proclamée par la Déclaration de 1789, en particulier par l'article 4 : « La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.

La liberté du travail fut inconnue de la société féodale. Pour pouvoir exercer un métier dans la plupart des villes, il fallait obtenir l'autorisation, moyennant finances, de l'autorité qui exerçait la haute justice du lieu : seigneur, municipalités ou représentants du pouvoir royal. Le droit de travailler était considéré comme une sorte de droit domanial ; le seigneur l'octroyait à un particulier au même

titre qu'il concédait à un groupe l'autorisation de se constituer en corporation et de devenir en quelque sorte propriétaire du métier.

Seulement le pouvoir royal se substitua petit à petit aux autorités féodales et municipales. Dès le ^{xv}^e siècle, les maîtres, désireux de renforcer leurs privilèges, font sans cesse appel au souverain, et celui-ci intervient d'autant plus volontiers qu'il s'appuie sur les bourgeois des métiers pour détruire la féodalité.

La communauté, faisant appel à la royauté, a perdu de sa force, elle est devenue comme les seigneurs qui s'adressèrent au roi l'humble sujet de Sa Majesté. La corporation sera la chose du monarque, il va en faire monnaie. C'est la décadence de l'ancien régime industriel.

En dehors des raisons politiques qui firent sombrer la corporation, M. Hubert-Valleroux constate les raisons économiques de cette décadence : « Aux ^{xiii}^e et ^{xv}^e siècles, dit-il, les corporations remplissaient vraiment une fonction sociale en assurant la production des objets nécessaires à la vie et les garantissant de bonne qualité. De plus elles servaient à l'Etat en faisant la police de leurs membres, le guet sur les murs, et en assurant elles-mêmes la perception des impôts. Les privilèges qu'on leur avait donnés en échange n'avaient rien d'odieux aux hommes de l'époque, ou plutôt c'étaient moins des

privilèges, au sens que nous donnons aujourd'hui à ce mot que des lois spéciales à chaque métier et les seules possibles au temps où il n'y avait point de loi commune.

« Ce monopole qui nous semble si lourd était fort atténué par les causes que l'on a vues, il se faisait sentir à des hommes qui avaient peu de besoins et qu'unissait une solidarité étroite. Chacun avait sa fonction accompagnée de monopole.

« Les corporations ont cessé de remplir une fonction sociale Quelle est donc leur utilité? C'est de fabriquer les produits nécessaires à l'existence suivant certaines règles qui en doivent assurer la perfection. Mais remplissent-elles vraiment ce but qu'on allègue pour justifier leur existence? » (1)

La corporation avait cependant une utilité sociale, la seule qui lui restait, celle de restreindre la concurrence entre les maîtres. Cette restriction de la concurrence avait pour résultat nécessaire de laisser une certaine stabilité de position aux ouvriers en les garantissant contre les alternatives de hausse et de baisse des salaires. Aussi dans les métiers incorporés les difficiles questions que soulève de nos jours la répartition des bénéfices entre le capitaliste et les travailleurs n'existaient pas pour ainsi dire. On s'était accoutumé à une certaine fixité dans les salaires

(1) Hubert-Valleroux, *Les corporations d'arts et de métiers*, p. 103.

comme dans les profits, et cette situation, nuisible sans contredit au développement de l'industrie et de la richesse générale du pays, avait du moins pour effet de prévenir les luttes d'intérêt et les dissensions entre les deux classes qui concourent à la production.

Le simple ouvrier jouissait donc d'une position privilégiée, inférieure à celle du patron, mais aussi stable, le mettant à l'abri de toute inquiétude pour l'avenir.

L'ouvrier réclamait uniquement contre l'apprentissage qu'il trouvait d'une longueur excessive (1). De plus, cette nécessité de l'apprentissage devenait une gêne pour l'homme, rivé en quelque sorte au premier métier qu'il avait appris ; s'il s'en dégoûtait ou devenait incapable de le continuer, il se trouvait voué presque sans remède à la misère. Quand une crise frappait une branche d'industrie, tous les ouvriers qui en vivaient étaient condamnés à une longue inaction, car ils ne pouvaient, même temporairement, exercer un autre métier, les usages en vigueur entre les compagnons de chaque état venant en aide pour les repousser aux règlements des corporations. C'était

(1) Les ouvriers avaient cependant un autre grief d'un ordre très spécial. C'était le privilège du fils du maître ; les ouvriers s'élevaient contre ce point de l'organisation industrielle qui les blessait. Le fils du maître était en effet dispensé du chef-d'œuvre, d'une partie des droits et certain d'être admis à la maîtrise plus vite que le plus habile compagnon.

en effet à l'usage que l'on s'en remettait pour la discipline des ateliers, et toutes les questions de détail laissées indécises par les statuts de la communauté, qui ne réglaient que fort rarement les rapports des ouvriers soit entre eux soit avec les maîtres.

Le compagnonnage, il est vrai, suppléait au défaut de lois ou d'institutions publiques chargées de résoudre ces questions, bien qu'il n'eût pas d'existence officielle et qu'il fût même légalement proscrit. Des discussions s'élevaient parfois entre les maîtres et les compagnons sur le taux des salaires, la durée de la journée de travail, mais ces querelles étaient plutôt une affaire de famille qu'une lutte de classes, et l'autorité publique était fort rarement appelée à s'en occuper. Le compagnonnage conservait d'ailleurs les coutumes anciennes, bonnes ou mauvaises, avec une fidélité scrupuleuse ; ce n'était nullement une institution de haine et de jalousie comme certains syndicats actuels.

Telle était la corporation de l'ancien régime. Mais au xviii^e siècle elle possédait des vices irrémédiables, surtout à l'approche de la Révolution. Créée dans les premiers siècles de la féodalité, la corporation fut une suite heureuse de l'industrie familiale ; en maintenant le foyer elle évita les brusques changements sociaux qui ont pu occasionner tant de ruines dans ces deux derniers siècles, elle créa la paix sociale et favorisa le travail. Mais au xviii^e siècle, la corpora-

tion était un système vieilli, un cadre qui ne s'adaptait plus aux besoins sociaux.

Le monopole, qui était le principal privilège de la corporation et qui avait sa raison d'être au début de cette institution, devenait oppressif. C'était là un vice fondamental qui entraînait bien des inconvénients. Dans les petites villes particulièrement il n'existait que quelques communautés qui, profitant de leur situation, exagéraient les prix de vente et comprimaient les salaires. De cette façon les salaires, qui se trouvaient avoir eu une certaine stabilité au début de l'institution, subissaient d'incessantes variations au XVIII^e siècle. Le manque de stabilité apparut d'ailleurs d'une façon générale dans l'industrie, il fut le résultat de l'introduction de la manufacture à domicile. Les artisans d'autrefois travaillaient dans leur atelier avec quelques compagnons et apprentis, avec leurs outils et sur des matières premières leur appartenant. Ils étaient les maîtres du travail, ils étaient aussi les maîtres du commerce. Cette situation était parfaite avec un marché simplement régional, mais quand apparut le marché national, les maîtres ne purent plus écouler eux-mêmes leurs productions, il fallut avoir recours à des marchands.

Le marchand devint à un moment donné l'intermédiaire nécessaire entre le consommateur dont il connaissait les besoins et l'artisan à qui il fournis-

sait la matière première et à qui il prenait toute sa production. C'était la manufacture à domicile. La corporation fut alors obligée d'englober le marchand et de créer pour lui une maîtrise. Au-dessus du maître ouvrier se place le maître marchand qui inaugure la production capitaliste. Désormais le prix sera fixé par le marchand et l'artisan aura à défendre son salaire que le maître marchand aura intérêt à baisser. C'est ainsi que la corporation, n'assurant plus la stabilité des salaires, allait imposer la nécessité d'un tarif, rendu indispensable après de graves et nombreuses grèves qui éclatèrent au XVIII^e siècle. La corporation n'est plus un élément de stabilité sociale (1).

Il existait encore un vice très grave de l'organisation corporative. La limitation de la concurrence, qui est excellente exercée dans de justes proportions, devient odieuse dans une limitation absolue. Les statuts des corporations fixaient les procédés de fabrication, les rendaient par là-même immuables en consacrant le triomphe légal de la routine. Toute invention était rendue impossible, aucun intérêt ne poussait à l'amélioration des procédés techniques ; l'application des procédés nouveaux ne pouvait

(1) Paul Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, p. 75 ; Godart, *L'ouvrier en soie. Monographie du tisseur lyonnais. Etude historique, économique et sociale*. 1^{re} partie : *La réglementation du travail* ; chap. XI : *La question des tarifs*, p. 247 et suiv.

Germain Martin, *Les associations ouvrières au XVIII^e siècle*, p. 131 et 145.

s'implanter dans l'industrie et le droit de l'inventeur n'était nullement garanti. Le système corporatif était à ce point prohibitif que l'on fut obligé de créer des manufactures royales à l'abri des règlements des corporations pour permettre l'exploitation de nouvelles industries.

Mais en dehors de tous ces inconvénients matériels l'inconvénient moral était très grave : c'était l'annihilation complète de l'individu. L'ouvrier était tenu dans une dépendance servile, non seulement quant à son travail, mais aussi dans sa vie privée. Il continuait l'esclave et le serf des premiers siècles qui d'ailleurs n'avaient rien à envier à l'artisan de l'ancien régime au point de vue de l'instruction. Cet état intellectuel de l'ouvrier ne pourra pas disparaître aussi vite que le régime industriel sous lequel il travaille. L'ouvrier verra le travail affranchi par la Révolution, mais son éducation ne lui permettra pas de retirer de cette liberté tous les fruits désirables.

Maîtres et ouvriers étaient donc enfermés dans un cercle d'idées qui les empêchaient de provoquer une révolution industrielle ; mais en dehors des intéressés, la question avait marché. On s'était demandé si le droit de travailler n'était pas le premier, le plus incontestable des droits de l'homme, si le souverain pouvait, sans prétendre à la plus odieuse tyrannie, disposer arbitrairement de la vie d'un homme en lui interdisant la profession qui convenait

à ses aptitudes et à ses goûts. Une réforme paraissait obligatoire, ce fut Turgot, nommé contrôleur général des finances en 1774, qui la fit. Il parvint à obtenir le consentement du roi et, au mois de février 1776, il fit paraître un édit qui proclamait la suppression des corporations de métiers et la liberté du travail.

Turgot ne se dissimulait pas les orages qu'il allait déclencher. Il avait, dit-on, employé plus de deux mois à rédiger le préambule de cet édit, où sont développées des idées bien surprenantes alors chez un ministre et dont la Révolution devait seule assurer le triomphe. Voici ce que Turgot faisait dire au roi dans cet édit : « Nous devons à tous nos sujets de leur assurer la jouissance pleine et entière de leurs droits. Nous devons surtout cette protection à cette classe d'hommes qui, n'ayant de propriété que leur travail et leur industrie, ont d'autant plus le besoin et le droit d'employer dans toute leur étendue les seules ressources qu'ils aient pour subsister. »

Ces paroles excitèrent un enthousiasme indescriptible parmi le peuple (1). L'édit souleva cependant le mécontentement de la bourgeoisie, atteinte dans ses prérogatives, et la colère des hautes classes qui se

(1) Voltaire lui-même est frappé de l'enthousiasme produit par cet édit : Il écrit de Ferney le 21 février : « Toutes nos paroisses chantent le *Te Deum*, et le peuple crie dans tout le pays : Vive le roi et M. Turgot ». *Œuvres de Voltaire*, édition Beuchot, t. LXIX, p. 521.

sentaient menacées par ces éloges de la liberté, par cette reconnaissance officielle des droits inhérents à la qualité de citoyen. On s'élevait surtout contre ces paroles que l'on considérait comme un blasphème dans la bouche du roi : « Nous avons vu avec peine les atteintes multipliées qu'ont données à ce droit naturel et commun des institutions, anciennes à la vérité, mais que ni le temps, ni les actes même émanés de l'autorité qui semble les avoir consacrées n'ont pu légitimer. »

Le Parlement refusa d'enregistrer l'édit. Heureusement Turgot avait su communiquer au roi sa passion pour le bien public et pour les réformes utiles. Louis XVI, qui devait dans la suite se montrer si hésitant et si faible, résolut d'imposer sa volonté et un lit de justice fut tenu à Versailles le 12 mars. Le Parlement n'obéit qu'après avoir protesté.

On vit bien alors tout ce que le pouvoir royal avait perdu de son prestige. Le Parlement obéit, mais ne se soumit point. Il encouragea sous main la diffusion d'écrits que le projet de Turgot avait suscités. Louis XVI n'était pas fait pour de pareilles luttes, il finit par céder. Turgot fut disgracié et au mois d'août parut un nouvel édit qui révoquait celui de février.

Mais les paroles de Turgot avaient eu trop d'écho, elles étaient encore trop présentes à tous les esprits pour qu'il fût possible de n'en pas tenir compte. L'édit d'août fut donc un compromis entre les aspirations

populaires et l'opiniâtreté du Parlement. Les métiers ayant entre eux le plus d'analogie étaient réunis et le nombre des corporations était ainsi réduit à cinquante. Moyennant certaines formalités, on put appartenir à deux corporations différentes. Les droits à payer pour obtenir la maîtrise étaient diminués de plus d'un tiers et vingt-un métiers peu importants, jadis constitués en corporations, étaient déclarés libres.

Cet édit ne satisfit personne, ni le Parlement qui le trouva trop libéral, ni les ouvriers qui le trouvaient trop oppressif, ni les maîtres qui n'avaient pas désiré qu'on leur élargît le cadre de leurs communautés, et qui se voyaient forcés d'acheter le droit d'exercer des métiers dont ils ne se souciaient guère. Leur résistance ou leur mauvaise volonté fut telle que l'organisation créée par l'édit d'août n'était pas encore un fait accompli lorsqu'éclata la Révolution.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ DU TRAVAIL. — LA LOI DES 2-17 MARS 1791.

La situation des corps de métiers et leurs réclamations sont données par les cahiers des bailliages. Mais, nous croyons qu'il ne faut pas leur accorder une valeur exagérée. D'abord, aucun cahier du clergé ne fait mention de l'existence des corporations. Quelques cahiers de la noblesse les mentionnent et tiennent à les maintenir. Quant aux cahiers du Tiers-Etat qui sont à coup sûr les plus intéressants à ce sujet, ils sont d'avis très divisés et d'opinions tendancieuses. D'après M. Levasseur, quarante-quatre cahiers du Tiers-Etat se prononçaient explicitement pour la liberté de l'industrie; six ou sept demandaient des réformes dans l'institution corporative qui n'impliquaient pas la suppression, seize étaient positivement pour le maintien, quelques-uns même se plaignaient du relâchement qui avait suivi le rétablissement des communautés après la chute de Turgot. Les grandes villes industrielles comme Marseille, Rouen, Lille, Reims, où les communautés d'arts et métiers étaient puissantes, et où les ouvriers n'avaient pas ou presque pas eu voix

au chapitre, défendaient naturellement leurs privilèges. C'est pour la même raison que Paris inclinait à la conservation et les faubourgs à l'abolition des maîtrises et des jurandes.

Les cahiers de Paris ne renseignent qu'imparfaitement sur l'état de l'opinion relativement aux communautés d'arts et métiers. Là où les maîtres ont tenu la plume, le monopole corporatif a été défendu ou passé sous silence. Le monopole est dénoncé dans les cahiers où d'autres influences ont prédominé (1).

Il y a très peu de communautés qui aient protesté avant le vote de l'assemblée contre la suppression de l'institution. La principale protestation vient de Lyon où l'antagonisme entre les marchands et les chefs d'ateliers expliquait cette démarche (2).

(1) Le cahier du bailliage de Versailles est un des plus positifs au sujet de la suppression des corporations : art. 72 : « Les Etats généraux seront priés de prendre en considération les moyens de supprimer les jurandes et communautés en remboursant ou indemnisant les propriétaires des maîtrises et en fixant par une loi les conditions nécessaires à la sûreté et à la confiance publique suivant lesquelles les arts, métiers et professions pourraient être exercés sans payer aucun droit de réception. » Chassin, *Les Elections et cahiers de Paris en 1789*, t. IV, p. 245.

(2) La population ouvrière de Lyon avait beaucoup souffert pendant les hivers de 1787-1788 et 1788-1789, de la cherté du pain, du froid et de la diminution des salaires. Lorsque la communauté de la Grande-Fabrique avait été réunie (23 février 1789), les maîtres ouvriers, étant beaucoup plus nombreux que les maîtres fabricants, avaient nommé trente-quatre délégués dont aucun n'était fabricant, et les députés de Lyon avaient, quatre jours

SECTION I. — La loi des 2-17 mars 1791. — Son caractère.

La question de la suppression des corporations ne fut pas portée directement à l'Assemblée, elle le fut d'une façon incidente. Les communautés d'arts et métiers subsistaient en droit, et des réceptions avaient encore lieu, mais elles étaient frappées à mort, comme toutes les institutions condamnées par les décrets du 4 août (1). Leur autorité était mé-

après la nuit du 4 août, obtenu un arrêt du conseil, décidant selon le vœu des membres ouvriers qui regrettaient le tarif d'avril 1786, qu'une commission mi-partie serait instituée pour en rédiger un nouveau. Les maîtres marchands avaient protesté, demandant que « conformément à l'arrêt du 3 septembre 1756, la main-d'œuvre de l'ouvrier continuât à être fixée de gré à gré et à prix débattu ». Les maîtres ouvriers ripostèrent par une requête dans laquelle ils demandaient le tarif, la constitution de la communauté comme en 1777, la défense d'employer des filles et celle de monter des métiers hors de la ville. L'arrêt du 29 novembre 1789 décida qu'en attendant un règlement définitif par la nouvelle municipalité, le tarif serait provisoirement appliqué, et dès que la municipalité eût été constituée, elle arrêta (27 avril 1790) que les « maîtres ouvriers, seront admis à réclamer le prix de leur façon sur le prix fixé par le tarif ». Quelques jours après (3 mai 1790) les maîtres ouvriers au nombre de 3.500 tinrent une assemblée dans laquelle ils déclarèrent, les maîtres marchands refusant de travailler à la rédaction des tarifs, vouloir former une communauté séparée et ils nommèrent des gardes. Les maîtres ouvriers ne songeaient donc nullement à supprimer le régime corporatif. Paris ot, *Histoire de la fabrique lyonnaise*, n° 244.

(1) La suppression des jurandes, réclamée pendant la nuit du 4 août, faisait partie de l'abolition générale des privilèges. En votant l'abandon de tous leurs privilèges, la noblesse et le clergé décidèrent également « la destruction de tous les privilèges de villes et de provinces, la suppression des jurandes », etc. Les

connue, les ouvriers quittaient leur patron ou s'établissaient à leur côté sans se soucier des statuts et des maîtrises. Aussi, au milieu des plaintes de tout genre qui se produisirent à la barre, les corporations firent entendre leur voix, se plaignant que leurs règlements étaient méprisés.

La question des corporations fut tranchée concurremment avec la question des patentes. Le Comité des contributions, après avoir atteint le revenu personnel par l'impôt mobilier et la production agricole par l'impôt foncier, se proposait d'atteindre la production manufacturière par les patentes.

M. Dallarde, à la séance du 15 février 1791, parlant au nom du Comité des contributions publiques, s'exprimait en ces termes : « Votre Comité a cru qu'il fallait lier l'existence de cet impôt (la patente) à un grand bienfait pour l'industrie et pour le commerce, à la suppression des jurandes et des maîtrises que votre sagesse doit anéantir par cela seul qu'elles sont des privilèges exclusifs. La faculté de travailler est un des premiers droits de l'homme. Ce droit est sa propriété et c'est sans doute, suivant l'expression de ce ministre philosophe qui avait deviné quelques-unes de vos pensées, la première

communautés d'arts et métiers ne furent pas visés spécialement dans cette déclaration ; en les supprimant on avait uniquement en vue le caractère du privilège supprimé et non pas le bienfait qu'aurait apporté la suppression dans l'organisation du travail.

propriété, la plus sacrée, la plus imprescriptible (1). »

Après cette déclaration de principe de la liberté du travail, le rapporteur Dallarde fait un résumé historique de l'institution : « Cependant, on a vu dans toutes les villes du royaume l'exercice des arts et métiers se concentrer dans les mains d'un petit nombre de maîtres réunis en communautés. Les maîtres pouvaient seuls fabriquer ou vendre les objets de commerce particuliers, dont ils avaient le privilège. La longueur de l'apprentissage, la servitude du compagnonnage, les frais de réception épuisaient une partie de la vie du citoyen laborieux et des fonds dont il avait besoin pour monter son commerce. Un repas de communauté absorbait les produits d'une année. En voyant se combiner avec ces exactions les franchises accordées aux fils de maîtres, l'exclusion donnée aux étrangers, c'est-à-dire aux habitants d'une autre ville, enfin la facilité avec laquelle ces corporations pouvaient se liquer pour hausser le prix des marchandises et même des denrées, on parvint à croire que tous leurs efforts tendaient à établir une caste commerçante. C'était déjà un mal pour quelques citoyens, ce fut un mal pour tous ; plus de choix, plus de concurrence parmi les ouvriers, par conséquent moins de

(1) Buchez, *Histoire parlementaire de la Révolution*, t. X, p. 24.

bénéfices pour l'acheteur qui aurait gagné soit la diminution du prix, soit la perfection du travail. Ce fut un mal pour eux-mêmes, le concours de plusieurs communautés pour un ouvrage, leur rivalité, les prétentions réciproques dont elles se fatiguèrent, firent naître des procès interminables. L'esprit de fiscalité qui voit moins ce qui est en droit que ce qui est en produit, protégea ces abus dont les communes introduisirent la servitude au moment qu'elles échappaient à celle de la féodalité. Couverts de la poussière des siècles, ces abus exercèrent leur funeste activité jusqu'au temps où Turgot parut, il éclaira le roi un moment, et un moment ces abus cessèrent d'être. Ils se relevèrent bientôt, le temps n'était pas encore mûr pour ces idées. Les Parlements regrettaient les procès, les princes regrettaient le privilège qu'ils avaient de faire échapper, moyennant finance, quelques sujets à la police des jurandes. Un arrêt du conseil détruisit le fruit d'un des plus beaux édits qui aient honoré le commencement du règne du roi, et rétablit les jurandes, les maîtrises, les communautés d'arts et métiers. . . . Il vous reste à effacer ces derniers vestiges de la servitude. » Et plus loin : « Cette liberté était conforme à leur patriotisme. Dira-t-on qu'elle est opposée à l'intérêt du commerce ? L'âme du commerce est l'industrie, l'âme de cette industrie est la liberté. . . Craindrait-on la multiplicité des ouvriers ?

Mais leur nombre se compose toujours en raison de la population ou, ce qui revient au même, en raison des besoins et de la consommation. Craindrait-on cet exposé aux risques d'une fabrication incomplète et frauduleuse ? Mais on sait combien sur cet objet la police des jurandes était illusoire, on sait que les ouvriers des faubourgs et des autres lieux privilégiés ne travaillent pas moins bien que ceux qui sont soumis à l'inspection des maîtres ; d'ailleurs il est une surveillance qui est très à la portée du citoyen, et dès qu'il peut l'exercer, celle de la loi n'a plus lieu, la surveillance de la loi doit commencer là où cesse celle du citoyen. »

Le rapporteur pose donc le principe de la liberté absolue du travail, et, si dans ses dernières paroles, il parle de surveillance, c'est qu'il vise certaines professions comme les pharmaciens, les orfèvres qui doivent être soumises à une réglementation réclamée par l'intérêt général.

Les paroles du rapporteur ne soulevèrent d'ailleurs aucune récrimination, pas une voix ne s'éleva pour défendre les corporations, bien au contraire. Les articles du projet furent presque tous votés le lendemain de cette séance.

Les articles 2 et 7 sont des articles fondamentaux :

ART. 2. — « A compter de la même époque (1^{er} avril) les offices de perruquiers, barbiers, baigneurs, étuvisistes, ceux des agents de change et tous autres of-

fices pour l'inspection et les travaux des arts et du commerce, les brevets et les lettres de maîtrise, les droits perçus pour la réception des maîtrises et jurandes, ceux du collège de pharmacie et tous autres privilèges de professions, sous quelque dénomination que ce soit, sont également supprimés. »

ART. 7. — « A compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon... »

Ces deux articles, reconnaissant la liberté du travail, sont bien l'expression exacte des paroles du rapporteur Dallarde.

La liberté du travail est complétée par l'article 1^{er} *in fine*, sinon directement, du moins par les conséquences qui en découlent : « Même les droits perçus pour les marques et planches, que les manufacturiers et fabricants étaient tenus de faire apposer aux étoffes et autres objets provenant de leurs manufactures, sont abolis. » Ces marques et planches garantissaient l'observation des procédés réglementaires de fabrication. Le paragraphe indique donc très nettement que ces règlements cessent d'être obligatoires et proclame par suite la liberté des procédés de fabrication. Désormais les entraves dans les procédés n'existeront plus, et là encore l'Assemblée Constituante a fait une œuvre utile, car la rigueur des règlements de fabrication avait été un des premiers griefs du public contre les corps de métiers.

Les règlements immobilisaient l'industrie : « Qui essaye de fabriquer suivant d'autres règles que celles fixées par les ordonnances peut bien s'attirer la faveur du public, mais il sera vite dénoncé par ses confrères, jaloux de voir déserteur leur boutique pour celle du voisin plus avisé. Alors arriveront les saisies et les poursuites des gardes du métier » (1). Ce sont ces entraves qu'a désormais supprimées la loi de 1791.

Le principe de la liberté du travail, reconnu par les articles que nous venons d'examiner, n'y est point cependant proclamée sans prescriptions. L'article 7 se termine en effet par la disposition suivante : « Mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés, et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits. » Donc la condition bien nette de la liberté du travail est de payer patente et de se conformer aux règlements.

Quelques auteurs et notamment M. Monanges ont cru voir dans la patente un reste de l'ancienne théorie des rois de France, d'après laquelle le droit de travailler était en quelque sorte une concession royale. On cite même cette parole du constituant Bergouen : « Autrefois le droit de travailler était un droit ré-

(1) Hubert-Valleroux, *Les corporations d'arts et métiers*, p. 105.

galien, aujourd'hui c'est un droit national. Au lieu d'exiger des patentes pour travailler, vous feriez mieux d'y soumettre ceux qui vivent sans rien faire. » Le principe de M. Bergouen est vrai, mais la conséquence qu'il en tire est fausse. La taxe de la patente, comme toute taxe, n'est pas une amende, c'est un impôt, et comme tout impôt, elle doit porter sur la richesse et la chercher là où elle est. D'ailleurs il existe une grande différence entre le droit de travailler, droit régalien, et la liberté de travail de 1791, c'est qu'il n'est pas permis de refuser la patente, le travail n'est plus une concession du roi, c'est un droit individuel que tout citoyen peut prendre à seule condition de payer une taxe et de faire un travail licite.

Ce droit de travailler, tout citoyen le possède, mais il doit « se conformer, dit la loi, aux règlements de police qui sont ou pourront être faits ». La liberté du travail n'avait certainement pas toute sa valeur sans cette prescription. L'homme est libre de travailler et sa liberté est limitée par l'exercice du même droit que possèdent ses semblables. La législation ouvrière est toute résumée dans cette idée : assurer la liberté du travail en protégeant le droit de chacun contre l'empiètement de celui des autres. La première application de cette idée sera la loi des 14-17 juin 1791, qui interdit le groupement professionnel ; le législateur a voulu ici protéger

l'ouvrier contre des associations qui auraient pu faire la hausse et la baisse des salaires à son détriment. C'est également par application du même principe que sera votée la loi de 1884 sur les syndicats professionnels : ici le législateur aura en vue les bienfaits que rendra l'association ouvrière contre la puissance patronale. Des deux côtés, avec des applications entièrement contraires, le législateur vise à rétablir l'égalité entre les deux parties, pour que chacune, également forte de ses droits, puisse les faire valoir. Toute la législation ouvrière de l'avenir consistera à intervenir dans la vie sociale pour mettre fin aux conflits en jetant le poids de son autorité dans l'autre plateau de la balance, et de ce fait rétablir l'équilibre rompu (1).

Le principe de l'intervention législative a triomphé dans le droit industriel moderne, et si le travail est libre, toute la législation ouvrière ne consiste qu'à assurer l'efficacité de cette liberté en protégeant par son intervention la faiblesse des uns contre la puissance des autres. Ce principe est d'ailleurs si vrai et est apparu si indispensable que le législateur révolutionnaire l'a proclamé avant même que la liberté du travail ait commencé. Depuis lors le principe a dominé toute la législation ouvrière.

La réglementation législative a créé deux excep-

(1) Pic, *op. cit.*, p. 9. *Nécessité de l'intervention législative.*

tions particulières dès le début : l'une pour les pharmaciens qui ne pourront exercer sans avoir été reçus suivant les règles de la profession, parce que, disait le rapporteur Dallarde, « la surveillance de la loi doit commencer là où cesse celle du citoyen » ; l'autre pour les orfèvres qui resteront soumis à la surveillance de la police pour le titre des matières d'or et d'argent. On ajouta même une troisième restriction pour les hauts fourneaux qui ne purent être établis qu'avec l'autorisation du Corps législatif. Il faut ajouter à cela les lois municipales des 14-22 décembre 1789 et des 16-24 août 1790 qui donnèrent aux maires, le droit de fixer le prix du pain et de la viande.

A part ces quelques exceptions dictées par l'intérêt général, la Constituante abolissait irrévocablement toutes les institutions « qui blessaient la liberté et l'égalité des droits », et, dans le préambule de sa constitution, elle résumait en ces termes, la première partie de la loi de 1791 : « Il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers. » Les voies du travail industriel étaient désormais libres comme les voies du travail agricole.

Caractère de la loi. — Turgot et les membres de l'Assemblée Constituante ont considéré la liberté comme « le droit du développement de chaque personnalité, ayant la plus haute perfection de l'individu

pour but ». C'était d'ailleurs la suite logique des idées de l'école des physiocrates qui enseignait que « Dieu a fait du droit au travail la propriété de chaque homme, parce qu'il lui a donné des besoins qui ne peuvent être satisfaits que par le travail. Et cette propriété est la première, la plus sainte, la plus imprescriptible de toutes (1) ». Ce sont bien les idées individualistes des physiocrates dont se sont inspirés les constituants. Les discussions de cette Assemblée sont là pour nous prouver que ceux de ses membres qui votèrent ce régime étaient tellement obsédés par cette conception que ce sont les termes mêmes de Turgot et des physiocrates dont ils se servent pour soutenir ces lois. C'est Dallarde demandant la suppression des corporations le 15 février 1791 au nom de la faculté de travailler, qui est un des premiers droits de l'homme, et que lèsent les jurandes. C'est Chapelier qui demandera le 14 juin 1791 la prohibition de toute association professionnelle au nom des mêmes principes, avec les mêmes mots.

D'ailleurs la liberté du travail n'était que l'application au domaine de l'activité économique et professionnelle de la liberté générale proclamée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cette déclaration était vraiment le résumé des principes directeurs de la Constituante ; et la liberté du

(1) Lujo-Brentano, *La question ouvrière*, p. 26 et suiv.

travail, sans y être énoncée, y est certainement comprise. C'est donc dans les principes directeurs, et dans leur résumé la Déclaration des droits de 1789 que nous devons chercher le véritable caractère de la liberté du travail.

Pour le législateur de la Révolution, l'individu est une fin en soi, la fin de la société n'est que le développement de l'individu ; le but que doivent poursuivre la civilisation et les progrès de l'humanité n'est que le perfectionnement proportionnel des facultés de chacun. Il s'agit donc d'aménager la société au mieux de ce développement, c'est l'individualisme. C'est là une théorie chère à M. Paul Boncour que nous admettons pleinement (1).

La société n'a de raison d'être que dans la garantie des droits de l'individu ; si on développe la société, c'est pour le développement de l'individu ; et nous ne saurions trop remarquer que même les doctrines qui semblent étendre le plus les droits de la société, telles que le socialisme d'Etat ou le collectivisme, ne le font en réalité que pour l'avantage de l'individu, et parce qu'elles pensent que l'individu vivant en société, c'est l'ensemble des individus, la société, dont il faut se préoccuper avant tout dans l'intérêt même du développement de tous les individus.

Non seulement la fin de la société est le dévelop-

(1) Paul Boncour, *Le fédéralisme économique*, p. 34 et suiv.

pement de l'individu, et l'individu une fin en soi, mais c'est le libre développement de l'individu. C'est par la liberté dans les divers ordres d'activité de l'individu que son développement sera atteint. De là les diverses libertés proclamées par la Révolution et entre autres la liberté du travail.

Mais si cette idée est complètement vraie, elle est par trop simple, elle est incomplète. L'individu serait complètement libre s'il était isolé, s'il vivait dans l'« état de nature », mais il faut remarquer que l'individu vit en société, et alors comment concilier ces libertés avec l'ordre social. Illimité, l'exercice de ces droits entraînerait l'anarchie la plus complète, et chaque fois que l'ordre social aurait à intervenir, l'individu lui opposerait son droit immuable de liberté absolue. Et enfin cet état d'anarchie amènerait le triomphe des plus forts aux dépens des plus faibles. Aussi la Déclaration des droits n'est pas le programme inconscient d'une anarchie quelconque, et quand le législateur a proclamé ces libertés de l'individu, c'est bien comme un but qu'il assignait à la société et il se préoccupait de les concilier avec toutes les nécessités d'un ordre social, où l'idée de liberté est inséparable des idées d'égalité et de justice.

De plus la Constituante résumant sa conception de la liberté dans une formule excellente dit : « La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi l'exercice des droits naturels de chaque

homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance des mêmes droits, les bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. »

Si l'on applique à la liberté du travail cette conception générale de la liberté, on voit qu'elle n'aboutissait nullement à une liberté illimitée. On pourrait même se demander, dans un pareil système, où se trouve la garantie de la liberté ? En quoi le droit a-t-il changé ? En ceci simplement, que ce n'est plus l'Etat qui est le but lui-même, mais l'ensemble des individus. C'est son développement par la liberté qui est le but.

Dès lors, l'ordre social est basé sur la nécessité sociale, sur la solidarité ; idée excessivement confuse pour les hommes de la Révolution, mais mise nettement en lumière par la science moderne ; et, par conséquent, toutes les limitations apportées aux libertés individuelles, ne peuvent être fondées que sur les nécessités de cette solidarité et les restrictions à la liberté de chacun ne peuvent exister que si elles sont exigées par la liberté de tous.

Il est donc impossible avec cette conception de la liberté générale, que la Révolution n'y ait pas comprise la liberté du travail. Ainsi s'expliquent toutes les bornes que la loi met à la liberté du travail, principalement la loi des 14-17 juin 1791. La loi proclamait la liberté du travail et en prescrivait les li-

mites ; malheureusement son intervention ne fut pas seulement négative, pour détruire les entraves existantes ; elle fut encore positive, pour assurer l'exercice effectif de la liberté du travail, et ici elle fit fausse route.

SECTION II. — L'état social créé par la liberté du travail.

La trop violente brutalité de l'intervention législative se fit d'ailleurs immédiatement sentir. Le 1^{er} avril 1791, jour où fut appliquée la loi nouvelle, où le travail conquist une entière liberté, ne fut pas salué comme une de ces journées qui font époque dans l'histoire de l'affranchissement d'un peuple. La liberté du travail ne fut généralement reçue par les ouvriers qu'à contre-cœur, car à leurs yeux cette liberté n'était pas seulement l'anarchie, c'était l'isolement. Ouvriers et maîtres s'attendaient depuis longtemps à la réforme du système ancien ; mais il semble que l'abolition de la partie fiscale de ce système, la proclamation d'une égalité absolue entre le fils du maître et le compagnon, et le rétablissement d'élections sérieuses pour la nomination des syndics auraient suffi pour satisfaire les désirs de l'immense majorité des intéressés. La libre concurrence ruinait tous les maîtres qui n'avaient point de capitaux à engager dans la lutte, et les rejetait parmi les com-

pagnons. Pour ceux-ci elle était désastreuse (1). Les entrepreneurs d'industrie, surtout les nouveaux venus, qui, sans avoir pratiqué un métier, y entraient pour faire valoir leurs capitaux, et qu'aucun lien moral ne rattachait à leurs ouvriers, cherchèrent à profiter des circonstances pour augmenter leurs bénéfices. Ils engageaient de préférence les malheureux que la dissolution des ateliers de charité obligeait à reprendre de l'ouvrage, et les hommes de métier des paroisses rurales qui affluaient dans les villes, forcés qu'ils étaient d'abandonner leur industrie perdue par la dispersion de la noblesse et

(1) Les dangers de cette concurrence illimitée ont été mis en lumière dans son ouvrage : *La coopération*.

M. de Lanessan dans son livre : *La concurrence sociale et les devoirs sociaux*, s'est aussi élevé contre le danger de la concurrence illimitée : « Dans les classes pauvres, la concurrence qui s'établit entre les individus pour obtenir du travail, amène forcément un abaissement général des salaires et une augmentation de la durée du labeur, dont souffrent ceux mêmes qui sont les mieux doués par la nature en qualités physiques et intellectuelles. Les effets nocifs de la concurrence individuelle sur l'ensemble des membres des classes pauvres sont encore augmentés par ce fait bien connu que des gens dénués de fortune ne mettent d'ordinaire aucune entrave à leurs facultés reproductives, tandis que les parents riches limitent le nombre de leurs enfants d'après la part de fortune qu'ils désirent laisser à chacun d'eux. Les membres des classes pauvres se créent ainsi à eux-mêmes des concurrents, tandis que les membres des classes riches réduisent le nombre de ceux dont ils auraient à redouter la concurrence », et M. de Lanessan ajoute encore à ces dangers de la concurrence, les dangers de la concurrence sociale, c'est-à-dire de la concurrence entre les divers groupes sociaux. De Lanessan, *La concurrence sociale et les devoirs sociaux*, p. 151.

la ruine du clergé. Ces hommes menacés de la misère et habitués aux privations, acceptaient sans hésiter des salaires que les anciens compagnons eussent refusés, et les entrepreneurs profitaient de leur empressement pour réduire le taux des journées en proportion des réductions apportées aux droits d'entrée ; de sorte que cette mesure, prise dans un intérêt populaire, n'avait d'autre résultat que d'élever encore les profits de quelques industriels.

Ce fut la cause du mouvement qui se produisit dans presque toute la France dès le commencement du mois d'avril 1791, au moment où, pour la première fois depuis le début de la Révolution, une reprise très sensible se faisait remarquer dans les affaires. Mais la majorité de l'assemblée n'attachait qu'une importance secondaire à ce mouvement, elle était avant tout préoccupée du sort de la constitution qu'elle sentait presque impraticable avant de l'avoir terminée. Le signal de ce mouvement partit de Paris, les compagnons parisiens organisèrent, pour défendre leurs intérêts, une grève générale. Chaque corps d'état eut bientôt son bureau, ses syndics, sa caisse. Le travail fut interdit à tous ceux qui, maîtres ou salariés, ne voulaient pas adhérer aux résolutions communes. Ce fut la coalition. Cet essai d'organisation que les corps de métiers tentèrent de se donner à cette époque, était réellement spontané, il sortait de l'initiative des classes ouvrières. C'était un dévelop-

pement des idées que le compagnonnage entretenait parmi elles.

Toutes les habitudes antérieures des gens de métiers (maîtrise, compagnonnage des ouvriers), les avaient poussés à user de l'association. Ils avaient ressenti les bienfaits de l'organisation corporative, et l'état de troubles créé par la Révolution leur faisant sentir plus encore les bénéfices de l'union.

De plus les ouvriers réclamaient, ou plutôt croyaient tenir de la constitution nouvelle le droit de s'associer par corps d'état (1). Les compagnons devaient organiser par l'élection un bureau chargé de s'entendre avec le syndicat des maîtres et l'autorité publique sur toutes les questions qui intéressaient le corps d'état, et notamment sur les questions de salaire. Ils entendaient conserver un certain temps d'apprentissage et d'épreuves pour l'obtention du brevet de compagnon. Quant au salaire, les ouvriers étaient unanimes pour demander une augmentation immédiate, ils exigeaient même une part dans les bénéfices des

(1) Antérieurement à la loi des 2-17 mars 1791, un décret de la Constituante du 13 novembre 1790 avait déclaré : « Que les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens ; qu'en conséquence, la municipalité de Dax n'a pas pu troubler la société formée dans cette ville sous le nom des Amis de la Constitution. » C'est là une sorte de reconnaissance de la liberté d'association ; la loi des 2-17 mars ne touchait nullement à cette question, elle la laissait entière. Donc, elle autorisait l'association. On profita de ce droit et on en abusa.

maîtres, prétention qui leur était inspirée par les fortunes rapides que ces entrepreneurs avaient faites, surtout depuis l'ébranlement du système des communautés. La plupart des corps d'état réclamaient en outre l'égalité de salaire pour les hommes employés au même ouvrage. Sans doute cette égalité prise absolument était contraire à la justice, et elle est repoussée aujourd'hui par les ouvriers d'élite, mais elle était conforme aux usages anciens et jusqu'à un certain point à l'équité, puisque l'égalité d'aptitude était supposée par les épreuves subies avant d'être admis compagnon. Elle était désirée par les bons ouvriers pour écarter la concurrence des nouveaux venus qui acceptèrent un rabais en compensation de leur moindre habileté. C'était un moyen de forcer les maîtres à ne prendre que des hommes éprouvés dans le métier.

Enfin les ouvriers voulaient fonder dans chaque corps d'état une caisse de secours mutuels contre les chances de maladie, les chômages et les infirmités de la vieillesse, caisse qui eût été alimentée par des cotisations, et sans doute aussi par le prélèvement réclamé sur le bénéfice des maîtres. C'était simplement une forme nouvelle d'une idée déjà réalisée dans les statuts de quelques communautés et dans ceux de la plupart des confréries.

Des projets de règlements fondés sur ces principes furent préparés et même déjà signés dans quelques

corps d'état. Le même mouvement s'étendit à la plupart des villes de France. Des communications s'établirent entre les réunions d'ouvriers de même profession ; mais les autorités municipales, après les avoir tolérées, s'effrayèrent bientôt et essayèrent d'arrêter une agitation dont elles ne pouvaient plus mesurer la portée.

D'ailleurs, à cette époque, les ouvriers souffraient de la diminution de travail et de la cherté des vivres. Ceux d'entre eux qui savaient lire pouvaient voir circuler des brochures dans lesquelles on demandait en leur nom du pain, une subsistance assurée, un salaire déterminé ou du moins la fixation d'un minimum ; raisonnant dans un temps de crise, ils se laissaient facilement séduire par l'idée d'un tarif. Leurs espoirs déçus les portèrent aux pires extrémités (1).

(1) Cette agitation avait déjà commencé en province depuis longtemps où de véritables émeutes troublaient l'ordre public. Au début de la Révolution, bien avant la loi de mars 1794, c'est-à-dire avant la suppression légale des corps de métiers, les garçons tailleurs s'assemblèrent au nombre de 3.000 devant le Louvre. Ils envoyèrent 20 députés à l'hôtel de ville, dont 10 étaient maîtres-tailleurs. Ils demandaient que le prix de la journée fût porté à 40 sous, et qu'il fût défendu aux fripiers de faire des habits neufs. En même temps les garçons perruquiers se réunissaient aux Champs-Élysées. Leur premier soin fut d'envoyer au district le plus prochain, demander la permission de rester assemblés. Cette réunion avait pour but de demander qu'une taxe, payée au bureau de la communauté par chaque nouveau garçon perruquier, fût réduite, et le surplus employé à fonder des lits à l'Hôtel-Dieu.

Les ouvriers cordonniers s'assemblèrent également, nommèrent un Comité chargé de veiller aux intérêts de l'association et de

L'Assemblée, inquiète de la tranquillité publique, sévit avec raison contre les perturbateurs de l'ordre. Elle s'inquiéta plus des inconvénients de l'insubordination dans l'atelier que du droit qu'a l'homme libre de discuter son salaire, et elle étouffa dans son germe l'association professionnelle.

Aux violences et aux désordres de la rue, elle opposa tout d'abord, sur la prière réitérée du ministère et de la commune de Paris, la loi martiale.

Elle tarda davantage à frapper les coalitions ouvrières. Cependant les coalitions n'étaient guère moins turbulentes que les tumultes de la rue. Des ateliers étaient envahis, des ouvriers employaient la force pour contraindre leurs camarades à obéir à leurs arrêtés. C'était surtout dans le compagnonnage, fortement organisé pour la résistance, que se produisaient les désordres ; les manufacturiers et même les ouvriers qui n'étaient pas enrôlés dans cette association en demandèrent la suppression. Ils demandaient principalement la suppression de l'institution

recueillir la cotisation mensuelle destinée à secourir ceux d'entre eux qui seraient sans ouvrage ; et décidèrent d'exclure du royaume quiconque ferait une paire de souliers au-dessous du prix convenu.

On pourrait multiplier ces exemples dont abonde l'histoire. Quoi qu'il en soit, les ouvriers connaissaient déjà la force que pourrait leur donner l'association professionnelle. Aussi en usèrent-ils et même ils en abusèrent.

Buchez, *Histoire parlementaire de la Révolution*, p. 344 et suiv.

des *Compagnons du devoir*, qui avait un caractère révolutionnaire (1).

La ville de Paris, surchargée d'ouvriers sans travail, ayant à contenir la mutinerie des ateliers nationaux et souffrant de cet état de choses, avait pris un arrêté le 3 août 1789 portant que « tous les

(1) Le 31 mars 1790, Dupont de Nemours avait déjà présenté à l'Assemblée nationale une pétition dont les auteurs apparents se prétendaient compagnons de toutes les professions, arts et métiers, mais dont l'idée leur avait été évidemment suggérée par les maîtres. Ces compagnons se prétendaient persécutés par ceux de leurs camarades qui faisaient partie d'une espèce de corporation dite du *Devoir*. Les *Compagnons du devoir* se reconnaissaient entre eux, disaient les pétitionnaires, au moyen de signaux et de mots d'ordre : « Ils attaquent et frappent des ouvriers qu'ils rencontrent sur les grandes routes et qui ne répondent pas à ces signaux ; dans les villes ils obligent les autres compagnons à consigner une certaine somme d'argent avec promesse d'entrer dans leur société, sinon ils les empêchent de travailler. Les choses sont à ce point que 800 compagnons chapeliers, fatigués des vexations odieuses qu'on exerce contre eux, ont dû cesser tout travail. Dans toutes les provinces, les mêmes abus se reproduisent. Il est temps d'y mettre un terme, d'anéantir cette prétendue corporation, et d'interdire à tout compagnon de porter un autre nom que son nom de baptême. »

Le 12 mai 1790, une seconde pétition invoquant les mêmes griefs et tendant aux mêmes fins est présentée à l'Assemblée au nom des *Compagnons hors du devoir* ou *Renards*. Aucune suite ne fut donnée à ces pétitions.

Mais la loi du 17 mars vint augmenter l'agitation qui régnait dans la classe ouvrière. La situation était de plus en plus grave ; c'est alors que les maîtres et entrepreneurs de tous métiers comprenant que l'Assemblée partageait leurs alarmes lui avaient présenté le 5 mai 1791 une adresse demandant la suppression de l'institution des *Compagnons du devoir*. Archives parlementaires, 1^{re} série, t. XXV, p. 609. Martin-Saint-Léon, *Le compagnonnage*, p. 71.

attroupements séditieux, qu'il ne faut pas confondre avec les assemblées de citoyens paisibles dans les districts », étaient interdits et que la garde nationale devait y veiller.

Plus tard elle tenta de la persuasion dès qu'elle put s'autoriser de la loi qui supprimait les corps de métiers. De toutes parts s'élevaient des plaintes contre la situation ouvrière. Les maîtres signalent aux membres de la Constituante les coalitions formées par leurs compagnons.

Les patrons charpentiers font valoir leurs protestations, et leurs ouvriers leur répondent, faisant valoir qu'ils réclament une augmentation de salaire de 45 à 50 sols au lieu de 30 à 40 qu'on leur donnait. De plus ils accusent hautement les patrons d'ignorer tout sentiment d'humanité en les empêchant de créer un service de secours pour leurs confrères malheureux ou victimes d'accidents. « L'honnête homme, disent-ils, cherche à adoucir le sort de ses semblables ; eh bien, telles sont nos intentions, et ce ne sont pas les leurs, car ils s'opposent autant qu'ils peuvent à l'établissement que nous faisons. »

La lutte aboutit à un résultat ; une augmentation de salaire et une diminution de la durée de la journée de travail. C'est du moins ce qu'affirment les patrons dans un mémoire : « En 1791, les maçons, les charpentiers, les menuisiers, les couvreurs et beaucoup d'autres artisans retranchèrent dans la ville de

Paris deux heures sur la journée de travail... Le prix de la journée est aussi augmentée d'un sixième ; malgré les fortes réclamations qui se sont élevées contre ce désordre, il n'a pas encore été réprimé (1). »

Ce résultat que les patrons attribuent à la faiblesse de l'assemblée était bien dû plutôt à l'action concertée des associations ouvrières. Le législateur de 1791 ne montra jamais de tendresse à leur égard. Il les redoutait, se rappelait leur esprit de monopole, puis il voyait en elles des agents infatigables toujours capables de susciter des troubles.

Mais les difficultés entre employeurs et employés deviennent d'autant plus nombreuses aux mois d'avril et mai 1791 que les « barrières » de Paris et les droits d'entrée furent supprimés. Les matières premières entrèrent désormais en franchise ; les fabricants ne diminuèrent pas leur prix de vente pour cela et n'augmentèrent pas les salaires. Aussitôt les ouvriers signalèrent que la suppression des droits d'entrée n'avait profité qu'aux patrons. Ils se coalisèrent à nouveau et réclamèrent une augmentation de salaire. Quelques maîtres acquiescèrent aux demandes qui leur étaient adressées, d'autres protestèrent et demandèrent à la municipalité d'agir, notamment contre les charpentiers.

La municipalité chargea deux de ses membres de

(1) Germain Martin, *Les associations ouvrières au XVIII^e siècle*, p. 236 et suiv.

rédiger une proclamation qui fut publiée le 26 avril 1791 : « Le corps municipal est averti, y était-il dit, que des ouvriers de quelques professions se réunissent journellement et en très grand nombre, se coalisent au lieu d'employer leur temps au travail et font des arrêtés par lesquels ils taxent arbitrairement le prix de leurs journées, que plusieurs d'entre eux se répandent dans les divers ateliers y communiquent leurs prétendus arrêtés à ceux qui n'y ont pas concouru, et emploient les menaces et la violence pour les entraîner dans leur parti et leur faire quitter le travail.

« La suppression des droits d'octroi est un bienfait dont tous les citoyens doivent jouir. Diminuer le salaire des ouvriers en raison de cette suppression, sur le fondement que les denrées seront moins chères pour eux, et que leurs maîtres seront obligés de supporter les impositions qui seront le remplacement nécessaire des entrées, ce serait renouveler l'ancien état de choses et tromper le vœu de la nation en faisant tourner l'avantage de la loi au bénéfice des riches. Les entrepreneurs et les maîtres ne proposeront pas cette injustice. Mais s'il est juste, s'il est raisonnable que les ouvriers profitent de la suppression des entrées, le serait-il qu'ils en prissent occasion pour grever les propriétaires ou les entrepreneurs en les forçant à augmenter encore le prix de leurs journées ?

« Tous les citoyens sont égaux en droit, mais ils ne le sont point et ne le seront jamais en facultés, en talents et en moyens : la nature ne l'a pas voulu. Il est donc impossible qu'ils se flattent tous de faire les mêmes gains. Une loi qui taxerait le prix de leur travail et qui leur ôterait l'espoir de gagner plus les uns que les autres serait donc une loi injuste. Une coalition d'ouvriers pour porter le salaire à des prix uniformes et forcer ceux du même état à se soumettre à cette fixation serait de plus une violation de la loi, l'anéantissement de l'ordre public, une atteinte portée à l'intérêt général et le moyen de réduire ceux qui l'auraient faite à l'indigence par la cessation ou la suppression des travaux qu'elle produirait infailliblement ; elle serait sous tous points un véritable délit. Le corps municipal espère que ces courtes réflexions suffiront pour ramener ceux que la séduction ou l'erreur ont pu égarer un moment. Il invite tous les ouvriers à ne point démentir les preuves qu'ils ont donné de leur patriotisme et à ne pas le réduire à la nécessité d'employer contre eux les moyens qui lui ont été donnés pour assurer l'exécution de la loi et maintenir l'ordre public. »
Signé : Bailly, maire, Delory, greffier (1).

Déjà avant le vote de la loi Chapelier, sous l'empire de la liberté du travail, la commune de Paris consi-

(1) Buchez, *Hist. parl.*, t. X, p. 144.

dère la coalition comme un délit. Les avis de la commune furent d'ailleurs sans effet. On en vint aux ordres. Un arrêté déclara « nuls, inconstitutionnels et non obligatoires des arrêtés pris par des ouvriers de différentes professions pour s'interdire respectivement ou pour interdire à tous autres ouvriers le droit de travailler à d'autres prix que ceux fixés par les dits arrêtés ». Il fit encore « défense à tous ouvriers d'en prendre à l'avenir de semblables », déclara de plus que « le prix du travail doit être fixé de gré à gré entre eux et ceux qui les emploient et que les forces et talents étant nécessairement dissemblables, les ouvriers et ceux qui les emploient ne peuvent être assujettis à aucune taxe ni contrainte (1) ».

Malgré tous ces ordres et avis, les coalitions continuèrent, quelques-unes même violentes. L'une d'entre elles émut les maîtres charpentiers de Paris qui déposèrent à la municipalité une pétition, dans laquelle ils demandaient la dissolution de l'assemblée de leurs ouvriers, et la nullité de toutes ses délibérations, avis et condamnations : « Les ci-devant maîtres charpentiers se voient obligés de dénoncer à la municipalité une assemblée d'ouvriers formée au mépris de toutes les lois. Par l'une de ses délibérations, tous les membres de cette assemblée, aussi extraordinaire qu'illégale, ont arrêté de fixer le prix

(1) Buchez, *Hist. parl.*, t. X, p. 102.

des journées à 50 sols pour les plus faibles ouvriers et ils ont prêté au commencement de leur séance le serment de ne pas travailler au-dessous de ce prix et de ne point laisser travailler d'autres ouvriers chez un entrepreneur qui n'aurait pas souscrit aux autres conditions qu'ils se sont imaginés d'imposer aux ci-devant maîtres charpentiers. En conséquence de pareilles délibérations, les ouvriers charpentiers se sont répandus le lundi 18 de ce mois et jours suivants dans les ateliers et chantiers de Paris et ont employé la violence pour en arracher ceux des ouvriers qui travaillaient paisiblement... Une coalition qui fixe la volonté générale aujourd'hui peut demain présenter des prétentions plus exagérées... Plus de coalitions,... et la concurrence fixera naturellement les intérêts mutuels. »

La commune de Paris donna raison aux patrons. Les ouvriers murmurèrent et se dirent trahis par une Révolution qui ne faisait rien pour eux. Les patrons s'étaient adressés à la municipalité, les ouvriers s'adressèrent à la Constituante par une réponse à la pétition des maîtres (27 mai 1791). Les ouvriers y soutenaient que la plupart des charpentiers patrons avaient admis leurs prétentions ; que les pétitionnaires n'étaient qu'une petite minorité ; ils accusent enfin leurs patrons de coalitions.

Quelques ouvriers s'adressèrent directement à Marat qu'ils considéraient comme le « vrai défenseur

de la classe des indigents », et dans une lettre célèbre, ils lui dénoncèrent leurs patrons qui « ont poussé l'inhumanité jusqu'à s'adresser au législateur pour obtenir contre nous un décret barbare qui nous réduise à périr de faim ». Marat défendit chaudement les ouvriers dans l'*Ami du Peuple* du 12 juin en des termes très vifs qui laissaient voir un véritable chef de la démocratie.

Ce fut la première lutte entre le capital et le travail qui devait forcément éclore de la liberté anticipée du travail. Le parti ouvrier fut vaincu, il ne pouvait guère en être autrement ; la classe ouvrière n'était pas encore assez instruite de ses droits et de ses devoirs, elle n'avait pas fait son apprentissage social et elle dut sa chute à sa violence. Si ce fut la première lutte, ce fut, on peut le dire, la dernière, car après la loi Chapelier qui la termina, le parti ouvrier fut par trop réduit à l'impuissance pour pouvoir lutter avec chance de succès. Il luttera tout de même, mais sa lutte prendra alors un caractère anarchique.

CHAPITRE III

INTERDICTION DU GROUPEMENT PROFESSIONNEL.

RÉPRESSION DE LA COALITION.

SECTION I. — La loi Chapelier (14-17 juin 1791).

La loi Chapelier fut votée le 14-17 juin 1791 sans discussion.

Le rapport de Chapelier à l'Assemblée Constituante n'est que le commentaire de la loi. Il montre nettement l'état d'esprit des constituants. Une idée les hantait alors, c'était que l'on pût revenir sur leur œuvre ; ils avaient aboli les corporations, ils ne voulaient à aucun prix les voir se reformer. Les déclarations de Chapelier sont d'ailleurs caractéristiques sur ce point : « Plusieurs personnes ont cherché à recréer les corporations anéanties en formant des assemblées d'arts et métiers, dans lesquelles il a été nommé des présidents, des secrétaires, des syndics et autres officiers... Il doit sans doute être permis à tous les citoyens de s'assembler, mais il ne doit pas être permis aux citoyens de certaines professions de s'assembler pour leurs prétendus intérêts communs... Ces assemblées ont pour but de forcer à

augmenter le prix de la journée de travail, d'empêcher les ouvriers et les patrons de faire entre eux des conventions amiables. On y fait signer des engagements en vertu desquels les ouvriers s'astreignent à abandonner les boutiques où ils sont employés, alors même qu'ils s'y trouvent contents...

« Il ne doit plus y avoir de corporations dans l'Etat ; il ne doit y rester que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation. On prétexte une organisation de secours ; mais c'est à la nation de fournir des travaux à ceux qui en ont besoin. . .

« Il faut aussi remonter aux principes : c'est aux conventions libres d'individu à individu à fixer la journée de travail pour chaque ouvrier, c'est à l'ouvrier à maintenir la convention qu'il a conclue avec celui qui l'occupe (1). »

Les paroles de Chapelier sont d'une très grande importance et donnent une précision remarquable à la loi du 14 juin. Pour le rapporteur, les corporations ont été abolies, et l'esprit de la Constituante visait non seulement les corporations dans le sens où on l'entend généralement, mais il visait aussi tout groupement ouvrier et patronal de quelque

(1) Buchez, *Hist. parl.*, t. X, p. 194.

nature qu'il fût. Chapelier croyait que l'ouvrier ne pourrait pas lutter contre des associations qui voudraient lui faire la loi sur les conditions du travail et du salaire et c'était le droit individuel qu'il voulait encore garantir. L'ouvrier est libre de travailler, mais il ne peut pas s'associer avec d'autres ouvriers, il doit rester isolé. Pas de groupements en face de l'Etat. Nous voyons ici une survivance de la législation royale, une continuation des principes juridiques romains, et surtout des principes philosophiques de Rousseau. Les principes du droit romain et le contrat social établissent en effet que dans l'Etat il ne faut pas de corps, rien que l'Etat, dépositaire de tous les pouvoirs publics, et une poussière d'individus désagrégés.

Chapelier ne veut pas de groupes intermédiaires entre l'Etat et l'individu, c'est pour cela qu'il défend toute association. Il n'est pas effrayé à la pensée que sa théorie conduisait à rapporter sur l'Etat tous les services que l'on pouvait espérer voir rendre à l'association. Il est conduit à proclamer le droit au travail et il le fait d'une façon explicite : « On prétexte une organisation de secours, dit-il, mais c'est à la nation de fournir des travaux à ceux qui en ont besoin... » Désormais le droit au travail appartient à l'individu, c'est à lui à en user librement (1).

(1) La Révolution a proclamé le droit au travail et le droit à l'assistance, mais sans se servir du mot droit. La Constitution de

Cette conception, supprimant tout groupement intermédiaire, devait plaire à la Constituante qui préparait la voie à une centralisation politique, ab-

1791 déclare au titre I, qui énumère les garanties données aux citoyens « qu'il sera créé et organisé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer ». Mais cette théorie de la loi fondamentale ne reçut pas d'application sauf pour les ateliers de charité.

La déclaration des droits que Condorcet plaça en tête du projet de constitution des Girondins contient un article ainsi conçu : « Les secours publics sont une dette sacrée de la société et c'est à la loi à en déterminer la durée et l'application. »

La Constitution de 1793 s'exprime d'une manière plus précise sur ce point ; l'article 21 porte que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

La déclaration des droits rédigée par Robespierre et adoptée par la société des Jacobins contenait les mêmes principes, exprimés en termes à peu près semblables : « La société est obligée de pourvoir à la subsistance de tous ses membres, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. Les secours nécessaires à l'indigence sont une dette sacrée du riche envers le pauvre ; il appartient à la loi de déterminer de quelle manière elle doit être acquittée. » Il faut remarquer que la Constitution de 1793 ne se borne pas à parler, comme celle des Girondins, de secours publics aux indigents, ni à proclamer, comme celle de 1791, que la société doit le travail à titre de secours, elle exige de plus que le travail donné assure la subsistance. Le droit à l'existence se trouve ainsi impliqué dans le devoir imposé à la société. Du reste ces déclarations restèrent à peu près toutes dans la région des théories. Les terribles nécessités des temps ne permirent pas de penser à l'application.

Aucune des constitutions qui ont succédé à celle de 1793 jusqu'en 1848 n'a reproduit les formules de nos assemblées révolutionnaires touchant la dette de la société envers les pauvres.

Sous le gouvernement de Louis-Philippe, la question du droit

sorbant dans l'Etat les circonscriptions provinciales et départementales, qui ne gardent qu'un caractère géographique en raison du peu d'importance de leurs attributions. On avait « pulvérisé les communes », on émietta également les forces sociales, on les réduisit à l'élément initial, l'individu. Ce système était dangereux en matière sociale comme en matière politique. Le législateur aurait dû admettre, non pas le système de l'association obligatoire, que la loi des 2-17 mars venait d'ailleurs d'abolir, mais permettre l'association libre qui aurait été la véritable unité ouvrière. L'assemblée n'avait pas compris qu'il ne suffit pas à l'homme d'être libre pour pouvoir se développer, il lui faut encore le moyen nécessaire pour vivre : l'éducation sociale, mais l'ouvrier ne l'avait pas et ne pouvait pas l'avoir en ce moment. Le changement de régime était trop brusque ; on aurait pu l'atténuer par l'association libre, on ne l'a pas fait. La loi a isolé l'ouvrier et celui-ci subit dans son isolement tous les inconvénients d'une âpre lutte pour la vie. « Une armée entrant en campagne, sans vivres, sans tentes, sans

au travail fut posée, dans l'ordre des idées par le socialisme, et dans l'ordre des faits par le développement de l'industrie, qui amène fatalement à sa suite des crises et des chômages en même temps qu'il élargit la sphère des besoins. La révolution de février 1848 proclama le droit au travail. Une pétition remise au gouvernement provisoire contenait ces mots : « citoyens, l'organisation du travail, le droit au travail, dans une heure ! Telle est la volonté du peuple ! Ils attendent ! »

direction, telle est l'image exacte de l'armée industrielle de la France à la fin du dernier siècle et au commencement de celui-ci. C'est dans ses rangs que les grandes levées d'hommes de la Révolution et de l'Empire ont trouvé leur principal élément. Combien d'ouvriers appelés sous les drapeaux y couraient avec joie, assurés désormais de trouver dans les camps le pain quotidien que leur travail ne pouvait pas leur garantir ! Sans les grandes levées d'hommes de l'Empire, on eût assisté dans tout le pays à un effondrement inouï de la main-d'œuvre (1). »

La loi Chapelier dans les premiers articles proclame la prohibition de tout groupement professionnel :

ART. 1^{er}. — « L'anéantissement de toutes les espèces de corporations de citoyens du même état ou profession étant une des bases fondamentales de la Constitution française, il est défendu de les rétablir de fait sous quelque prétexte que ce soit. »

Et immédiatement, la loi se préoccupe d'atteindre ce but par les dispositions des articles 2 et 4 :

ART. 2. — « Les citoyens d'un même état et profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque, ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni présidents, ni secrétaires, ni syn-

(1) S. Mony, *Etude sur le travail*, t. I, p. 99.

dics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs. »

ART. 4. — « Si, contre les principes de la liberté et de la Constitution, des citoyens attachés aux mêmes professions, arts et métiers, prenaient des délibérations ou faisaient entre eux des conventions tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le concours de leurs industries ou de leurs travaux, les dites délibérations ou conventions, accompagnées ou non du serment, sont déclarées inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme et de nul effet. »

Ainsi toutes associations libres et volontaires entre gens de même métier étaient interdites et spécialement la discussion collective du contrat de louage de services. La discussion de ce contrat était réduite par la loi à un débat entre deux personnes, celle qui louait ses services et celle qui les achetait. La discussion collective n'était possible qu'à la suite d'ententes entre ceux qui louent leurs services d'un côté, et de l'autre entre ceux qui les payent, ententes qui supposent réunions, délibérations, concert et par conséquent tendent à créer des intérêts communs ; on comprend comment établir la règle du débat individuel pouvait constituer une garantie contre le rétablissement de communautés constituées en dehors de l'Etat.

La loi de 1791 se borne à interdire les associations, mais elle ne sanctionne point cette prohibition par un texte pénal. Mais en prenant comme point de départ qu'en fait ces associations se manifestent habituellement « par des délibérations, des conventions tendant à former un concert pour refuser ou n'accorder qu'à un prix déterminé le concours de leur service ou de leur industrie », elle fait de cette manifestation un délit dont elle prévoit plusieurs formes et qu'elle réprime. C'est le délit de coalition. Voici le texte des articles 4 et suivants se rapportant aux coalitions et réunions interdites.

L'article 4 *in fine* réprime l'entente entre ouvriers toutes les fois qu'elle se manifeste « par des délibérations ou conventions tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur travail ou de leur industrie. Les chefs, auteurs et instigateurs qui les auraient provoquées, rédigées ou présidées seront cités devant le tribunal de police à la requête du procureur de la commune, condamnés chacun à 500 livres d'amende et suspendus pendant un an de l'exercice de tous droits de citoyens actifs et de l'entrée dans les assemblées primaires ».

ART. 6. — « Si les dites délibérations ou convocations, affiches apposées, lettres, circulaires contenaient quelques menaces contre les entrepreneurs, artisans, ouvriers ou journaliers étrangers qui viendraient travailler dans le lieu, ou contre ceux qui

se contenteraient d'un salaire inférieur, tous auteurs, instigateurs ou signataires des actes ou écrits seront punis d'une amende de 1.000 livres chacun et 3 mois de prison. »

ART. 7. — « Ceux qui useraient de menaces ou de violences contre les ouvriers, usant de la liberté accordée par les lois constitutionnelles au travail et à l'industrie, seront poursuivis par la voie criminelle et punis selon la rigueur des lois comme perturbateurs du repos public. »

ART. 8. — « Tous attroupements composés d'artisans, ouvriers, compagnons, journaliers ou excités par eux contre le libre exercice de l'industrie et du travail, appartenant à toutes sortes de personnes et sous toutes espèces de conditions convenues de gré à gré ou contre l'action de la police, et à l'exécution des jugements rendus en cette matière, ainsi que contre les enchères et adjudications publiques de diverses entreprises, seront tenus pour attroupements séditieux et comme tels dissipés par les dépositaires de la force publique, sur les réquisitions légales qui leur en seront faites et punis selon toute la rigueur des lois sur les auteurs, instigateurs et chefs des dits attroupements et sur ceux qui auront commis des voies de fait et des actes de violence. »

Enfin les articles 3 et 5 contiennent des prescriptions adressées aux corps administratifs et municipaux :

ART. 3. — « Il est interdit à tous corps administratifs et municipaux de recevoir aucunes adresses ou pétitions sous la dénomination d'un état ou profession, d'y faire réponse, il leur est enjoint de déclarer nulles les délibérations qui pourraient être prises de cette manière, et veiller soigneusement à ce qu'il ne leur soit donné aucune suite ni exécution. »

ART. 5. — « Il est défendu à tous corps administratifs et municipaux, à peine pour les membres d'en répondre en leur propre nom, d'employer, admettre ou souffrir qu'on admette aux ouvrages de leurs professions, dans aucuns travaux publics, ceux des entrepreneurs, ouvriers ou compagnons qui provoqueraient ou signeraient les dites délibérations ou conventions, si ce n'est dans le cas où, de leur propre mouvement, ils se seraient présentés au greffe du tribunal de police pour les retirer ou désavouer. »

Ainsi la loi Chapelier réprime quatre manifestations extérieures de la coalition. D'abord les délibérations et conventions en résultant. En sont frappés : les auteurs, chefs et instigateurs, et ils sont passibles de la peine édictée aussitôt la délibération prise ; il n'est pas nécessaire, cela résulte du texte même de l'article 3, que cette délibération ait reçu un commencement d'exécution.

De même pour le deuxième cas prévu, délibérations... etc., contenant des menaces contre ceux qui ne s'y soumettraient pas. Cet article devient appli-

cable du moment même que la délibération contient les menaces, sans qu'il soit nécessaire que ces menaces aient été portées à la connaissance de ceux à qui elles sont adressées.

Troisième délit : Attroupements contre le libre exercice du travail. Il importe ici de distinguer entre l'attroupement d'artisans et celui d'étrangers. Le premier est toujours séditionnel. Le deuxième ne nous paraît tomber sous le coup de la loi que s'il est excité par les artisans. L'article 8, parlant d'attroupements de toutes sortes de personnes et sous toute espèce de conditions convenues de gré à gré, fait en effet précéder ce membre de phrase des mots : « ou excités par eux » (les artisans). Ce texte étant un texte pénal nous paraît devoir être interprété dans un sens strict, et par conséquent, l'attroupement contre le libre exercice du travail, composé d'étrangers au travail, ne peut être réputé séditionnel que s'il est excité par les artisans.

Enfin, toute entente de gens de métier, se manifestant par des adresses ou pétitions aux municipalités, demandes de participations à des travaux publics, est illégale et comporte comme sanction le refus d'emploi par ces municipalités des approbateurs ou des signataires.

Telle est la loi Chapelier qui interdit les associations professionnelles et punit en outre la coalition. Le législateur a si peu marqué la différence entre ces

deux manifestations qu'on n'aperçoit pas bien la vraie nature de ces actes. Le législateur semble considérer la coalition comme une émanation indispensable de l'association ; pour lui ce n'en est qu'une manifestation ; et, s'il ne punit pas directement l'association, il la frappe d'une pénalité toutes les fois qu'elle se manifeste. Le législateur n'a pas distingué le caractère permanent de l'association et le caractère passager de la coalition.

Mais ces inexactitudes, ces erreurs, ces lacunes mêmes de la loi se conçoivent très bien. Les troubles étaient à ce moment très violents, il fallait y parer rapidement, et si Chapelier ne fit pas une loi parfaite, il eut au moins le talent de la faire rapidement. Chapelier déclarait lui-même : « Il serait très imprudent d'ajourner le projet de décret que nous vous présentons, car la fermentation est aussi grande dans les villes de province qu'à Paris, et il est très important qu'il soit très promptement adopté. Je crois que nous ne pouvons pas mettre trop de célérité pour éclairer les citoyens. »

Gaultier-Biauzat exprime un avis semblable et il ajoute : « Le décret qui vous est présenté est d'autant plus nécessaire que l'esprit de corporation et privilèges exclusifs commencent à se reproduire. » Il signale les réunions des procureurs du Châtelet qui s'assemblent tous les jours.

L'abbé Jallet voudrait qu'on rédigeât un article

additionnel relatif aux attroupements qui se font dans les temps de la moisson. Pourquoi ? « On a vu l'année dernière, dit-il, dans les campagnes, une foule d'attroupements séditieux ayant pour objet, après la moisson, de faire augmenter le prix de la coupe des blés. On a vu de ces journaliers pousser l'atrocité jusqu'à descendre un vieillard, un père de famille dans un puits, le menaçant de l'y noyer, s'il ne souscrivait un salaire double ou triple de celui dont on était convenu avant la moisson. Vous sentez qu'en pareil cas ils ont signé. » L'abbé Jallet demandait que chaque commune s'assemblât au 1^{er} juillet pour taxer les moissons, et que les travailleurs fussent mandés à cette assemblée pour convenir du prix avec les propriétaires. On ne fit pas immédiatement droit à sa demande. Dénenier fit observer que les comités d'agriculture et de constitution étudiaient les moyens de réprimer les désordres que son collègue signalait. Le code rural (28 septembre-6 octobre 1791) lui donna pleine satisfaction :

ART. 19. — « Les propriétaires ou les fermiers d'un même canton ne peuvent se coaliser pour faire baisser ou fixer à vil prix la journée des ouvriers ou les gages des domestiques sous peine d'une amende du quart de la contribution mobilière et même de la détention de la police municipale, s'il y a lieu. »

ART. 20. — « Les moissonneurs, les domestiques

de la campagne ne pourront se liguier entre eux pour faire hausser et déterminer le prix des gages ou des salaires sous peine d'une amende qui ne pourra excéder la valeur de douze journées de travail et en outre de la détention de la police municipale. »

Un interrupteur demanda aussi que les clubs fussent prohibés aussi bien que les rassemblements d'ouvriers ; c'était s'en tenir aux dispositions de l'ancienne législation qui les défendait ainsi que les associations maçonniques analogues aux clubs. Mais un autre interrupteur cria : « Laissez, laissez faire, ils sont à l'agonie. » L'agonie devait se prolonger ; il y avait trop d'affiliés aux clubs dans l'assemblée, aussi on ne s'arrêta pas à cette proposition. On devait plus tard être moins doux pour les chambres de commerce, simples corps consultatifs cependant ; un décret du 27 septembre 1791 les supprima.

SECTION II. — Caractère social de la loi Chapelier.

La prohibition du groupement professionnel nous apparaît comme un fait législatif de la plus haute importance. Cependant il n'en est rien. Cette prohibition faisait partie de la loi sur la liberté du travail. Le législateur avait proclamé la liberté pour l'ouvrier ; il le mit en garde non seulement contre les maîtres dont il abolissait les privilèges, mais aussi contre toute association professionnelle qui

aurait été tyrannique pour ceux qui n'en auraient pas fait partie.

Et d'ailleurs, sans avoir recours à l'état d'esprit de la Révolution, nous pouvons nous demander quelle aurait été l'utilité du groupement professionnel. Les besoins de la France au XVIII^e siècle n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui ; nous jugeons trop du programme économique de la Révolution en ayant sous les yeux nos propres besoins. Et si nous constatons que le groupement professionnel a pris surtout de l'importance à mesure que se développait la grande industrie, nous avons tout lieu de penser qu'avec la petite industrie ce groupement n'avait pas d'utilité. C'était précisément le cas au XVIII^e siècle. La petite industrie existait alors seule, et si l'on cite quelques manufactures qui présentaient les caractères de la grande industrie, hâtons-nous de dire que c'étaient là des monopoles concédés qui ne constituaient qu'un régime exceptionnel. En dehors de ces manufactures à monopoles, la grande industrie ne pouvait même pas exister théoriquement, comment l'aurait-on accordée avec l'organisation corporative ? (1).

La prohibition du groupement professionnel n'apparaît donc pas comme un fait important à cette époque ; le législateur a voulu prévoir non pas les nouvelles conditions économiques qu'aurait pu ap-

(1) Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. I, p. 198-199.

porter le développement du groupement professionnel, mais les troubles anarchiques qu'il pouvait susciter. Ce sont d'ailleurs ces manifestations qu'il punit dans sa loi.

Mais l'industrie était à la veille d'une complète transformation. Elle trouva pour cela un grand appui dans la loi des 2-17 mars 1791. Cette loi affranchit l'industrie de toutes les entraves corporatives. Désormais on pourra employer le régime industriel quel'on voudra, les procédés de fabrication qui sembleront les meilleurs et les plus rémunérateurs. L'industrie est libre, elle va se développer, évoluer de la petite industrie vers la grande, augmenter la production d'une façon colossale, l'avilir, l'exaspérer sans qu'aucun groupement syndical vienne la limiter au nom même des producteurs. Et ainsi la loi des 14-17 juin 1791, qui nous paraîtrait de nos jours une absurdité, allait à cette époque aider au développement nécessaire de l'industrie. La transformation de la petite industrie à la grande va se faire rapidement sous ce régime de liberté absolue.

Avec l'apparition de la grande industrie les vices du système prohibitif commencèrent à apparaître. Et de fait, la grande industrie se compose de transformations économiques telles que transformations dans les procédés de fabrication et développement du machinisme, transformations dans les débouchés et agrandissements du marché, et toutes ces trans-

formations aboutissent les unes et les autres à la concentration des capitaux. C'est ce caractère essentiel de la grande industrie qui devait créer une division mettant d'un côté une masse énorme d'ouvriers et de l'autre un nombre relativement restreint de patrons, séparant ainsi les fonctions de capitaliste, possesseur d'instruments de production, et d'ouvrier. C'est là toute la question sociale.

Dans l'organisation corporative, cette situation n'était pas apparue et ne pouvait pas apparaître. Là, les maîtres étaient presque aussi nombreux que leurs ouvriers, leurs rapports s'établissaient à peu près sur le pied d'égalité quant au contrat de travail, l'équilibre entre l'offre et la demande de travail étant d'ailleurs assez bien observé. Le groupement professionnel, avons-nous dit, aurait été inutile. Mais dans la grande industrie, il ne peut en être de même à cause de la concentration des capitaux. Là, d'un côté, nous voyons un très petit nombre de patrons, de l'autre une masse considérable d'ouvriers. Les premiers, en raison de leur petit nombre et parce qu'ils sont seuls possesseurs d'instruments de production, sont les maîtres du travail, ils sont à eux seuls aussi forts que toute la masse ouvrière. « Un homme qui en occupe un millier d'autres, dit M. Paul Boncour, est par lui-même une coalition rigide équivalent à mille acheteurs d'unités de travail sur le marché, les représentants d'une Com-

pagnie qui occupe des milliers d'ouvriers sont comme une coalition de milliers d'acheteurs d'unités de travail (1). » Dans la grande industrie, les patrons ne traitent donc plus avec leurs ouvriers sur un pied d'égalité. L'équilibre est rompu.

Le groupement professionnel peut cependant rétablir l'égalité ou tout au moins en approcher, c'est lui qui permettra à la masse ouvrière de former la concentration du travail, en face de la concentration des capitaux. La loi du 14 juin 1791 l'a interdit, et cette interdiction aggrave doublement la position des ouvriers vis-à-vis de leurs patrons, car ceux-ci, en raison de leur petit nombre et de leur situation, peuvent s'entendre avec rapidité et sans bruit, tandis que ceux-là ne peuvent agir ou simplement délibérer sur leurs intérêts communs sans faire appel à la publicité et tomber sous le coup de la loi prohibitive.

Tels sont les effets de la prohibition du groupement professionnel ; la liberté du travail positive, qu'avait voulu réaliser la Constituante, ne pouvait plus exister au début de la grande industrie. Cette législation qui n'avait eu en vue que la liberté pour pouvoir obtenir l'égalité avait abouti à n'être que le commencement d'une législation de classes. La classe patronale obtint aussitôt tous les avantages

(1) Paul Boncour, *Le fédéralisme économique*, p. 81.

de cette législation au détriment de la classe ouvrière. L'expérience avait déjà montré sous la Révolution les abus de la libre concurrence de forces inégales. La liberté ne se contente pas de l'absence de prescriptions et de déclarations de principes. L'ancien régime industriel avait été aboli, ce n'était point suffisant ; la liberté réelle nécessitait des règles établies, un ordre imposé. « A côté de la liberté rendue aux uns, dit Dupont-White, il faut voir la dépendance créée pour les autres... Il est de la civilisation de procéder par l'entrave aussi bien que par l'affranchissement... En un mot, le progrès est plutôt la loi meilleure que la loi absente » (1).

Cette législation de classes, qui a montré ses vices dès son apparition, va cependant faire la base du droit industriel des trois quarts du xix^e siècle. Le Code civil, par le peu de mots consacrés au contrat de travail, est le couronnement de cette législation ; il subordonne définitivement la classe ouvrière à la classe patronale, et s'il n'a pas un principe absolument égalitaire, il a encore moins un caractère démocratique, car il aurait dû prévoir les nombreux contrats dans lesquels une des parties n'est pas en état de débattre librement les conditions qui lui sont faites, et est contrainte, si elle est livrée à ses seules

(1) Dupont-White, *L'individu et l'Etat*, p. 241 et 242.

forces, de subir ces conditions si injustes qu'elles puissent être. Une école permettra à la fin du xix^e siècle de changer le caractère de la législation révolutionnaire. Le libéralisme fera utilement place à l'interventionnisme.

CHAPITRE IV

L'ANARCHIE INDUSTRIELLE. — LA LÉGISLATION RÉPRESSIVE.

Les lois de la Constituante ne furent pas assez fortes pour supprimer les associations ouvrières. Le compagnonnage, qui n'est qu'une forme primitive de l'association ouvrière, existait toujours. Les compagnons ne cessèrent d'être turbulents, à tel point que certains d'entre eux furent dénoncés par leurs camarades demandant leur suppression. C'est dans ces conditions que certains manufacturiers et soi-disant ouvriers des manufactures demandèrent la suppression de l'institution des *Compagnons du Devoir*.

L'Assemblée fut continuellement tourmentée par des révoltes d'ouvriers. Elle avait eu grand tort de proclamer le droit au travail, elle s'en apercevait mais il était trop tard. Des ateliers de secours avaient été établis à Paris pour les ouvriers sans travail. Les ouvriers de la province qui n'avaient pas trouvé de travail chez eux avaient appris qu'à Paris ils obtiendraient du travail, ou plutôt de l'argent sans travail, car on ne travaillait plus, et ils avaient tous accouru à Paris. C'est ainsi que, d'après M. Martin-Saint-Léon, sur 31.000 ouvriers employés dans les

ateliers de secours, 3.000 seulement étaient parisiens. Le président Boissy d'Anglas fut obligé de déclarer que tout le monde était d'accord sur leur licenciement. L'Assemblée cherchait à isoler les ouvriers et surtout à ne pas leur donner les moyens de troubler l'ordre.

Les troubles allaient cependant augmentant. Le 7 août on craignit une émeute sur les chantiers du Panthéon. On supplia M. de Cernon de déposer un rapport sur les bureaux de l'Assemblée, concluant au paiement des ouvriers. Si on ne votait pas de crédits, plus de 500 ouvriers se révolteraient.

L'année suivante les troubles se renouvellent, et l'Assemblée législative ne parvient pas plus que la Commune de Paris à assurer le respect de la loi Chapelier.

Au mois de juin, l'Assemblée enjoint aux ouvriers employés par M. Beaudoin, imprimeur de l'Assemblée, qui ont quitté leurs travaux au moment du danger commun, de rentrer dans leurs ateliers et déclare qu'ils seront dispensés du service militaire.

Les 19, 20 et 22 juillet 1791, on avait rappelé aux maîtres et aux entrepreneurs qu'ils étaient responsables des délits de leurs ouvriers.

Les 17 et 22 du même mois, on rédigeait le texte suivant :

ART. 25 : — « L'insubordination, accompagnée de violences ou de menaces dans les ateliers publics

ou les ateliers de charité, sera punie d'un emprisonnement qui ne pourra excéder deux années. — La peine sera double en cas de récidive. »

ART. 26. — « Les peines portées dans la loi sur les associations et attroupements des ouvriers ou gens du même état seront prononcées par le tribunal de police correctionnelle (1). »

Enfin le 3 août nous retrouvons un rappel des peines édictées par la loi martiale : « Lorsque la tranquillité publique sera habituellement menacée par les émeutes populaires ou attroupements séditieux qui se succéderont l'un à l'autre, et que pendant tout le temps que la loi martiale sera mise en vigueur, toute réunion d'hommes au-dessus de 15 ans dans les rues ou places publiques, avec ou sans armes, sera réputée attroupement »

Le code pénal du 25 septembre 1791 maintint dans toute leur rigueur les peines de la loi martiale en décidant que, lorsque le progrès d'un attroupement séditieux aurait nécessité l'emploi de la force des armes après les sommations prescrites par la loi du 4 août 1791, quiconque serait saisi sur le champ en état de résistance serait puni de mort.

C'était là une législation générale de droit commun ; mais la violence de certains ouvriers nécessita une législation spéciale.

(1) Duvergier, *Collection complète des lois, décrets et règlements*, t. II, p. 26.

Les ouvriers papetiers avaient toujours été au nombre des compagnons les plus turbulents, frappant souvent des ateliers d'interdit, imposant aux fabricants des redevances et des amendes, chômant fréquemment. Ils continuai en leurs pratiques sous la Révolution comme auparavant, célébrant les fêtes de la confrérie, expulsant les compagnons dont ils étaient mécontents ou leur infligeant des amendes. Ils profitaient même de l'activité exceptionnelle des fabriques de papier pour manifester plus d'exigences. La Constituante porta contre eux un décret-loi spécial. Elle se montra même très sévère à leur égard, car les manufactures en raison de la fabrication des assignats, devenaient une nécessité pour l'Etat; on les appelait d'ailleurs des hôtels des monnaies. Le rapporteur de la loi du 26 juillet 1791 faisait part d'un grave péril : « Ces ouvriers, disait-il, prétendent pouvoir sortir tous ensemble, en sorte que l'on peut redouter pour les manufactures de papier du royaume une suspension forcée qui pourrait s'étendre jusqu'à la manufacture des assignats » (1). L'Assemblée proposa alors un projet de décret qui fut adopté séance tenante. Ce décret ne parle pas de coalitions, le décret des 14-17 juin paraissant suffisant, mais il pare indirectement aux coalitions : « L'assemblée nationale, sur le rapport qui lui a été

(1) *Archives parlementaires*, t. XXVIII, p. 655.

fait par le comité des finances et des assignats, décrète provisoirement ce qui suit :

« Les compagnons et ouvriers papetiers ne pourront quitter leurs maîtres pour aller chez d'autres qu'ils ne les aient avertis six semaines auparavant en présence de deux témoins, à peine de 100 livres d'amende, payables par corps contre les compagnons et ouvriers, et de 300 livres également payables par corps contre les maîtres fabricants qui recevraient à leur service et engageraient aucuns compagnons et ouvriers sans qu'ils leur aient représenté le congé par écrit du dernier maître chez lequel ils auront travaillé ou du juge des lieux en cas de refus mal fondé de la part du maître. — Seront aussi tenus les maîtres d'avertir les dits compagnons et ouvriers en présence de deux témoins, six semaines avant que de les renvoyer, à peine de leur payer et même par corps leurs gages et nourriture ou le prix de leurs journées pendant les dites six semaines. »

Cette loi ne fut cependant pas suffisante. Le décret du 23 nivôse de l'an II vise encore les ouvriers papetiers, réprimant les coalitions et punissant sévèrement les damnations. Thibaut, rapporteur, démontra la puissance des « corporations » de papetiers, comme il les appelle, « mettant les manufactures en interdit... On a vu, ajoute-t-il, des manufactures ainsi condamnées à rester deux ou trois ans sans ouvriers et les entrepreneurs obligés de payer 12 ou 15.000 li-

vres pour en obtenir. « Le décret voté interdit aux ouvriers toute association, déclare également dans l'article 5 que « les coalitions entre ouvriers des différentes manufactures, par écrits ou par émissions, pour provoquer la cessation du travail, seront regardées comme des atteintes à la tranquillité qui doit régner dans les ateliers. Chaque ouvrier pourra individuellement adresser ses plaintes et former ses demandes, mais il ne pourra en aucun cas cesser le travail, sinon pour cause de maladie ou infirmité dûment constatée ». Et dans l'article 6 : « Les amendes entre ouvriers, celles mises par eux sur les entrepreneurs seront considérées et punies comme simple vol. »

La Convention suivit les mêmes traces que la Constituante et la Législative. Elle est animée du même esprit, et la prohibition se manifeste d'autant plus forte que le décret est rendu sur les papetiers qui sont nécessaires aux pouvoirs publics, tellement nécessaires que la même loi dans son article 9 va jusqu'à la réquisition, système favori, mais obligatoire de l'époque et permet aux entrepreneurs d'employer « indistinctement tous les citoyens qu'ils jugeront propres au service de leurs ateliers ». Ce décret est une mesure de salut public.

Sous le Directoire, c'est encore dans les manufactures de papier que, malgré le décret du 23 nivôse de l'an II, subsistent les vieilles habitudes corpora-

tives. Contre les ouvriers papetiers le Directoire n'hésita pas à prendre une mesure de rigueur, L'arrêté du 16 fructidor de l'an V (2 septembre 1796) considérant « que les ouvriers papetiers continuent d'observer entre eux des usages contraires à l'ordre public, de chômer aux fêtes de coteries ou de confréries, de s'imposer mutuellement des amendes, de provoquer la cessation absolue des travaux des ateliers, d'en interdire l'entrée à plusieurs d'entre eux, d'exiger des sommes exorbitantes des propriétaires », interdit toute coalition de papetiers sous peine de 500 livres d'amende et même de 1.000 livres s'il y avait eu menaces, assimile au vol les amendes que les ouvriers décrétaient contre leurs camarades, punit ce délit de 2 ans de prison, et classe dans la catégorie des actes séditieux les attroupements d'ouvriers troublant le libre exercice de l'industrie.

Les ouvriers papetiers étaient restés affiliés au compagnonnage dont le Directoire se défiait comme s'en défiait la Législative en édictant le décret du 23 nivôse et en infligeant six mois de prison à quiconque introduirait dans les ateliers de fabrication des assignats « des compagnons étrangers ou voyageurs connus sous le nom de *pays* ». Aussi les mesures prohibitives ne cessent pas. Un an après un nouvel arrêté du 23 messidor de l'an VI (17 juillet 1797) est pris par le Directoire pour la réglementation de l'industrie de la papeterie.

Cet arrêté du 23 messidor réglemeute également l'industrie de la chapellerie. Comme dans la papeterie les vieilles coutumes corporatives subsistaient et les coalitions d'ouvriers se manifestaient fréquemment, accompagnées des amendes et des damnations. Les articles 17 à 22 qui renouvellent la prohibition des coalitions ne sont que la réédition, sauf quelques changements sans importance, des articles de l'arrêté de fructidor. Toutefois il semble que le Directoire ait voulu, puisqu'il défendait aux ouvriers chapeliers de discuter en corps avec leurs patrons, leur assurer un salaire suffisant, et l'article 15 de l'arrêté stipule que, « pour assurer les droits de l'ouvrier à un juste salaire », celui-ci sera fixé en présence des municipalités par les maîtres fabricants et les chefs ouvriers des fabriques. Si les ouvriers sont très nombreux, la désignation des délégués sera faite par le bureau central ou l'administration municipale. C'est un pas vers la réglementation des salaires par l'Etat, conséquence logique de la prohibition des coalitions.

Rôle de la législation ouvrière de la Révolution.

En résumé, le Directoire continue l'œuvre de la Constituante. Il a voulu sauvegarder la liberté de l'industrie, en empêchant toute organisation collective. Il ne faudrait pas croire que l'on n'applique plus qu'exceptionnellement aux papetiers et aux chape-

liers la loi des 14-17 juin 1791. La prohibition générale de 1791 reste entière et les arrêtés cités ne paraissent avoir été occasionnés que par la turbulence spéciale des ouvriers auxquels ils s'adressent ; on leur rappelle pour ainsi dire les termes de la loi, qu'on aggrave par endroits pour les cas spéciaux, les autres industries restant soumises à la loi Chapelier non abrogée. Tous ces décrets et arrêtés, il ne faut pas s'y tromper, n'étaient que des mesures de salut public, visant des faits et des états particuliers, une seule loi générale éclairait la matière, c'était la loi Chapelier. C'est d'ailleurs l'idée de la Constitution de l'an III, puisque dans son article 355 elle déclare tous ses décrets provisoires. Jusque-là par conséquent, et pendant toute la Révolution, un seul principe a dominé, c'est celui de la liberté du travail.

Ce principe a dominé la Convention comme le Directoire et la Constituante. La déclaration des droits portait :

ART 18. — « Nul genre de travail, de culture, de commerce ne peut lui être interdit ; il peut fabriquer, vendre et transporter toutes espèces de productions. »

ART. 19. — « Tout homme peut engager ses services, son temps, mais il ne peut se vendre lui-même, sa personne n'est pas une propriété aliénable. »

La déclaration de l'an III n'est pas moins explicite :

« Il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté de la presse, du commerce et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce.

Cependant en l'an III, les conventionnels, instruits par leur propre expérience, jugeaient utile de prévoir certaines restrictions à cette liberté : « Toute loi prohibitive en ce genre, quand les circonstances la rendent nécessaire, est essentiellement provisoire et n'a d'effet que pendant un an au plus, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée » (art. 355).

ART. 356. — « La loi surveille particulièrement les professions qui intéressent les mœurs publiques, la sûreté et la santé des citoyens ; mais on ne peut faire dépendre l'admission à l'exercice de ces professions d'aucune prestation pécuniaire. »

Préoccupés du salut public, qui en effet importe avant tout, mais que le parti dominant est toujours appelé à confondre, quand on l'érige en maxime d'Etat avec ses passions et ses propres intérêts, les conventionnels n'avaient pas eux-mêmes toujours respecté la liberté. Ils la violaient quand, par le décret du 11 septembre 1793, ils permettaient aux municipalités de perquisitionner dans les greniers et maisons des particuliers pour constater les quantités de grains et farines qui pouvaient s'y trouver et soumettaient tous les meuniers à la réquisition du gouvernement. Ils la violaient quand, par le décret du 26 juillet 1793 sur les accapareurs, décret qui

complétait le précédent, ils fixaient un prix maximum pour les grains et farines, y compris le coût de transport. Ils la violaient encore quand la loi du 19 vendémiaire ajoutait : « Le tableau des productions en grains de chaque district, fait par le Comité de salut public, sera imprimé et distribué à tous les membres de la Convention pour être mis en action sans délai. Le nécessaire de chaque département sera évalué par approximation et garanti. Le surplus sera soumis aux réquisitions. » Ils la violaient enfin quand le décret du 29 septembre 1793, la célèbre loi du maximum, fixa un prix maximum pour un grand nombre de choses nécessaires à la vie ou objets d'un usage courant. Cette dernière loi fut d'ailleurs abrogée le 4 nivôse an III. Mais il faut reconnaître que toutes ces mesures furent prises dans des moments de crises qui rendent la législation particulièrement ingrate.

Le rôle législatif du Directoire ne fut pas moins ingrat que celui de la Convention. Cependant, au milieu des décrets et arrêtés qui ne s'appliquent qu'à des situations et des faits particuliers, il sut conserver le principe de la liberté du travail ; mais il ne parvint pas à supprimer l'anarchie qui régnait alors dans l'industrie. Cette anarchie, il est vrai, était sous un certain rapport favorable à l'ouvrier. Les fabricants et les entrepreneurs se disputaient le peu d'hommes habiles qui se rencontraient dans chaque

partie et encourageaient ainsi des prétentions exorbitantes. « Mais, ajoute M. Du Cellier à qui nous avons emprunté cette idée, l'éducation des ouvriers ne s'était point faite en six ans de troubles et d'oisi-veté. Sollicités à faire la loi par la concurrence aveugle des maîtres, ils ne surent pas profiter de l'occasion pour fonder quelque chose de sérieux et de durable, et créer ces institutions libérales dont ils avaient entrevu la nécessité et les points fondamentaux en 1791. Ils se contentèrent de reprendre les errements anciens, et le compagnonnage, dont on avait fortifié l'influence en prohibant toute organisation publique, reparut avec tous ses excès et surtout sa tendance à l'établissement de véritables monopoles. Le Directoire se montra tout à fait incapable de comprendre la gravité des questions dont de trop nombreux symptômes lui révélaient l'importance, mais que l'agitation publique fort préoccupée et à juste titre de la situation générale du pays, dédaignait encore plus qu'en 1789 » (1).

(1) Du Cellier, *Histoire des classes laborieuses*, p. 334.

TITRE II

LE DROIT A L'ASSISTANCE

CHAPITRE PREMIER

L'ASSISTANCE AU XVIII^e SIÈCLE. — UN ESSAI DE RÉFORMES.

Avant la Révolution l'assistance organisée par l'ancien régime avait donné lieu à bien des reproches. On lui reprochait surtout de n'être pas établie partout. De plus l'existence d'hôpitaux ou de compagnies de charité en dehors des bureaux pour ainsi dire officiels, la coexistence presque partout de bureaux d'Hôtel-Dieu, d'hôpitaux généraux ou de bureaux des pauvres aux attributions mal définies soulevaient de fréquents conflits, et, en portant parfois trop de secours sur le même point, laissaient de côté des misères qu'il aurait fallu soulager.

Malgré les arrêts des Parlements, la charité rurale n'était organisée que dans certaines provinces. On en restait dans beaucoup d'endroits aux marguilliers, dans certains même, aux distributions bien dimi-

nuées des monastères ; il y avait là une autre source de réformes.

A la composition même des bureaux charitables, à la constitution des fonds hospitaliers, à la distribution des secours, on faisait d'autres reproches. Les bureaux de charité, du moins dans le type le plus répandu au XVIII^e siècle, étaient composés de recteurs se nommant eux-mêmes dans diverses classes de la société. Ces recteurs formaient des bureaux assez fermés, dont la comptabilité était cachée au grand jour, et sur lesquels l'habitude et la tradition avaient une grande prise. Ceux des recteurs qui auraient compris la nécessité d'une réforme ne rencontraient aucun appui dans le bureau, et ils n'avaient pas eux-mêmes assez d'influence pour en prendre seuls l'initiative et la responsabilité. C'était à cet inconvénient que devait pourvoir l'institution des directeurs-nés, sur l'administration desquels s'élèvent les récriminations de La Rochefoucauld.

De plus les procès étaient une des plaies de l'ancien régime, les hôpitaux comme les autres biens de mainmorte en étaient particulièrement accablés. Les biens fonds, qui constituaient une des plus importantes et des plus sûres sources de leurs revenus, étaient d'une administration difficile, souvent génératrice de procès, ce qui empêchait les directeurs de surveiller la maison.

Les hôpitaux étaient l'objet d'attaques particulières

res ; beaucoup de gens blâmaient leur caractère répressif, la conception même de ces maisons à la fois hôpitaux et prisons. Cette organisation forcée, qui prenait souvent un caractère odieux, était, à dire vrai, un des grands vices de l'organisation charitable rêvée par Louis XIV. De plus les hôpitaux étaient en nombre très insuffisant, il en résultait une promiscuité malsaine entre malades (1).

C'est Chamousset qui, en 1757, signale les dangers de l'encombrement des grandes maisons hospitalières, et les abus constatés dans certains hôpitaux. Ainsi de grandes réformes étaient à faire, et le Roi trouva, tardivement il est vrai, dans ses ministres Turgot et Necker des réformateurs de talent.

Le désordre était partout, il y fallait remédier, le seul moyen était le changement complet d'organisation. Ce plan effraya la royauté qui se contenta des réformes partielles que lui proposèrent les ministres.

Les réformes commencèrent par la création d'inspecteurs qui devaient surveiller l'administration des hôpitaux. « Le ministre le plus rempli de zèle, dit Necker, ne peut procéder qu'avec ménagement aux innovations dont il est quelquefois seul à sentir

(1) Sur l'organisation de l'assistance sous l'ancien régime, voir un article de M. Cros-Mayrevieille : *Etude sur l'histoire de l'assistance avant 1789*. Exposition de 1900. *Congrès international d'assistance publique et privée*, t. V, p. 155.

l'importance ; c'est d'après ces observations que, pour suppléer à la lenteur des moyens de réforme, j'avais considéré comme important de faire choix d'une personne qui, sous le titre d'inspecteur, put prendre une connaissance successive de la direction des hôpitaux et amener chaque administration particulière aux dispositions d'ordre et d'économie dont le gouvernement avait adopté les principes (1). » C'est ainsi que Necker créa des inspecteurs d'hôpitaux civils en tout semblables aux inspecteurs déjà existants dans les hôpitaux militaires du royaume et des armées. L'attention de ces inspecteurs porte sur toutes les parties du service : régime intérieur, mode de traitement des aliénés, tenue des carnets de visites médicales, comptabilité, dangers des emprunts sous forme de rentes viagères contractés alors si facilement par les maisons de charité. C'est à la suite des rapports de ces inspecteurs constatant le désordre des hôpitaux que le roi rend l'arrêt du 17 août 1777, nommant une commission « chargée d'examiner les moyens d'améliorer les divers hôpitaux de la ville de Paris ». Un arrêt du conseil rendu sur les rapports de cette commission fait aménager à Paris quatre nouveaux hôpitaux (23 juin 1787). Pour cela l'arrêt autorise la ville de Paris à ouvrir un emprunt de douze millions remboursables en un an par voie de loterie.

(1) *Œuvres de Necker*, édit. Hooklam, Londres 1785. *De l'administration des finances de la France* 3^e partie, chap. xvi, p. 765.

A côté du travail de la commission, les inspecteurs travaillaient à réaliser partout d'importantes réformes. Nous voyons le 4 avril 1788, un arrêt du conseil homologuer une déclaration de l'hôpital d'Amiens, tendant à la constitution d'une nouvelle salle pour permettre d'affecter toujours un lit à chaque administré, etc. (1).

La création de ces inspecteurs ne suffit pas à Necker. Considérant qu'un modèle « est, de toutes les institutions publiques, la plus persuasive et la plus durable », Necker se décide à fonder un hospice dans la plus grande paroisse de Paris, en donnant pour base à cet établissement les règlements les plus sages, et en adoptant tous les moyens nécessaires pour approcher de cette perfection qui « naît de la réunion des soins et de l'économie » (*Œuvres*, p. 765-770).

Les concours les plus précieux ne manquent pas au directeur-général des finances : le roi accorde un subside annuel de 42.000 livres « imputé sur la loterie royale de France ». L'hospice est organisé et ouvert en 1778, rue de Sèvres. Il contient 120 malades et la dépense ne doit pas excéder 350 livres par an et par lit. A partir de 1780 jusqu'en 1790, les comptes sont publiés annuellement et font ainsi connaître l'œuvre. Cet essai eut un grand retentissement en province.

(1) Léon Lallemand, *La Révolution et les pauvres*, p. 19.

Mais si l'essai était louable, il ne fut jamais qu'un essai qui manqua de généralisation. En général, tous les hôpitaux étaient à remanier. Necker disait à la fin du XVIII^e siècle : « La création des grands hôpitaux ne laisse rien à désirer quand on arrête uniquement son attention sur le caractère et l'état des principaux chefs de ces administrations, mais on ne peut empêcher de porter un jugement différent lorsqu'on examine la forme constitutive de ces établissements. » En effet, les administrateurs n'avaient aucune connaissance des détails et les directeurs qui agissaient sous eux étaient les maîtres absolus de l'administration. Necker aurait pu dire que le caractère et l'état des principaux chefs n'étaient pas sans être suspects au peuple (1).

Dans son rapport, présenté au roi, Necker s'occupe aussi des enfants trouvés (*Œuvres*, p. 95) : « Il venait à Paris chaque année, dit-il, 2.000 enfants trouvés des lieux les plus éloignés de la province, dont à peine un dixième échappait à la mort ou atteignait l'âge de six mois. J'ai proposé à Votre Majesté de prévenir ces transports inhumains en les dé-

(1) Ainsi, en 1751, on soupçonnait qu'un Joly de Fleury, procureur général au Parlement, s'était fait donner une pension de 60.000 livres sur l'hôpital de Paris. En tout cas, les dilapidations étaient excessives. Un boucher dont on réduisait le marché de 40.000 livres continuait la fourniture et s'enrichissait, tandis que la maison était accablée sous ses dettes. — D'autres détails sont encore cités par M. Léon Lallemant : *La Révolution et les pauvres*, p. 21.

fendant par un arrêt de son conseil, et en pourvoyant momentanément à la subsistance de ces infortunés dans les différentes généralités d'où l'on s'était habitué à les expédier pour Paris, ce qu'on exécutait sans aucune précaution et le plus souvent par des voitures publiques. Messieurs les intendants ont veillé sur l'observation de ces dispositions bienfaisantes et dans peu j'espère qu'il n'y aura plus infraction. » Bien des seigneurs haut justiciers, désirant échapper aux frais d'entretien des enfants abandonnés sur leurs terres, tolèrent ou même favorisent, il faut le reconnaître, ces manœuvres odieuses. Dans une lettre du 30 octobre 1779, M. Rouillé d'Orfeuil, intendant de Champagne, écrit au contrôleur général : « On a remarqué plus d'une fois que pour se soustraire à une charge qui devait seule les regarder, plusieurs d'entre les seigneurs haut justiciers ont eu recours à des moyens qui n'ont pas été honnêtes, et dont le moindre inconvénient était de laisser mourir de besoin ces malheureux enfants. Il serait difficile de se persuader combien, par le seul fait de ces haut justiciers, il y a eu des sujets perdus pour la société (1). » L'arrêt du conseil du 10 janvier 1779 a pour but d'entraver ces manières de procéder, il est interdit ; « à tous voituriers, messagers et autres personnes, de se charger d'enfants qui viennent de naître ou autres

(1) Léon Lallemand, *op. cit.*, p. 23.

abandonnés, si ce n'est pour être remis à des nourrices, ou pour être portés à l'hôpital d'enfants trouvés le plus voisin ».

Hôpitaux, hospices, secours aux enfants trouvés ne sont pas les seuls modes d'assistance qu'ait connus l'ancien régime. Les bureaux de charité venaient aussi en aide aux pauvres. Le bureau de charité avait fait son apparition dans les villes aux ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles ; mais il n'a véritablement fonctionné que sous l'influence des idées de Turgot et des encyclopédistes et aux approches de la Révolution ; il a été sous sa forme confessionnelle le modèle sur lequel ont été institués les bureaux de bienfaisance. A l'origine exclusivement destinés aux pauvres honteux, ces bureaux voient leur compétence augmenter. Ils viennent en aide aux pauvres pour les soulager quand ils sont malades et leur procurer du travail quand ils ne le sont pas. Mais ces bureaux ne sont pas encore bien généralisés et la plupart relèvent du culte catholique plus que de l'Etat. Le 4 décembre 1778 Necker adresse aux intendants une circulaire pressante préconisant la formation dans les campagnes des bureaux d'aumônes. L'institution du bureau de charité se multiplie alors de 1778 à 1789.

A côté des bureaux de charité étaient les ateliers de charité, indispensables puisque le bureau de charité impliquait l'assistance par le travail. Turgot le recommande dès 1780 : « Si les travaux que peu-

vent faire exécuter les particuliers ne suffisent pas à occuper les pauvres, dit-il, il faut chercher quelques ouvrages publics où l'on puisse employer beaucoup de bras. Les plus simples et les plus faciles sont ceux qui consistent à remuer des terres. » En 1775, l'ancien intendant de Limoges publie une instruction sur la régie de ces ateliers (1). Il espère arriver à réduire le nombre des dépôts de mendicité très multipliés depuis l'ordonnance de 1764 et généralement fort mal tenus. Le gouvernement désire ne maintenir qu'un bureau par généralité. Mais les résultats ne répondirent pas aux espérances, les ateliers étant difficiles à organiser et surtout à surveiller. Ces brigades de pauvres de tout âge, de tout sexe accomplissent peu de besogne et la font mal ; impossible de maintenir l'ordre. Il est juste néanmoins de considérer ces ateliers comme une mesure transitoire utile à un certain degré eu égard à la pénible situation des populations au XVIII^e siècle.

Les griefs de principes contre cette organisation.

Ce premier essai de sérieuses réformes n'empêchait pas les principaux reproches qui s'attachaient à l'organisation de l'assistance sous l'ancien régime. On s'attaquait toujours au caractère ecclésiastique, c'est-à-dire à la part que depuis Louis XIV le

(1) *Œuvres de Turgot*, t. I, p. 451 à 462.

clergé avait prise de nouveau dans les bureaux de direction et le soin des services intérieurs, généralement confiés au clergé séculier ou régulier et aux religieuses.

De plus le nom même de charité et d'aumône était trouvé dégradant pour celui qui en profitait et on voulait le remplacer par celui de bienfaisance, philanthropie, assistance, etc. Au fond on entrevoit déjà l'idée du remplacement de la charité privée ou tout au moins officieuse par l'assistance publique. Non seulement la charité privée était honteuse pour celui qui la recevait, mais elle était entachée d'un vice originel, celui d'être mal éclairée sur les besoins des pauvres et d'être distribuée avec partialité. C'était le grief des philosophes.

Il y a un exemple de cette idée au mot « Fondation » de l'*Encyclopédie*, dû cependant à la plume de Turgot, où l'auteur veut que l'on applaudisse aux restrictions mises par l'édit de 1749 à la liberté de faire des fondations nouvelles, et pense que l'on ferait bien de changer la disposition des fondations anciennes, ou mieux de les supprimer tout à fait. Il ne faut pas que l'on soit arrêté par « un respect superstitieux pour ce qu'on appelle l'intention des fondateurs, comme si des particuliers ignorants et bornés avaient eu le droit d'enchaîner à leur volonté capricieuse des générations qui n'étaient point encore ».

Voilà le cas que l'on doit faire des libéralités fai-

tes par de généreux donateurs. Il n'y a pas lieu de les respecter, parce que ceux qui les ont faites sont « des particuliers ignorants et bornés », bien éloignés de ceux qui veulent les détruire ; ceux-ci sont évidemment des particuliers instruits, éclairés et soucieux de la liberté des contrats et de l'intérêt des pauvres. La raison est évidemment mauvaise et ne suffit pas à justifier la suppression des fondations.

Les fondations, assure l'auteur de l'article, sont d'ordinaire l'œuvre de la vanité et « si mal établies qu'elles » ont quelquefois le temps d'être nuisibles, avant qu'on ait soupçonné qu'elles sont inutiles. Si en effet on comparait les avantages et les inconvénients de toutes les fondations qui existent aujourd'hui en Europe, il n'y en aurait peut-être pas une qui soutint l'examen d'une politique éclairée. « Les raisons, pour attaquer l'institution dont on voulait la ruine, deviennent de plus en plus faibles, elles se réduisent à d'injustes accusations.

Certes, il était facile de trouver des inconvénients aux fondations charitables, mais ces inconvénients suffisaient-ils à les faire condamner ? Le long temps et les changements survenus avaient, dit-on, rendu inutiles les léproseries ; en faut-il conclure qu'on avait eu tort de les ériger ? N'était-ce rien que d'avoir pendant deux à trois siècles servi au soulagement d'une sorte de malheureux repoussés de la société commune à cause de la nature de leur mal ? Et lors-

qu'ensuite les fonds qui les soutenaient furent affectés à des hôpitaux ordinaires, ces fonds sont-ils devenus nuisibles ou même inutiles ? Les bureaux de bienfaisance actuels n'ont souvent de revenus, ceux des campagnes surtout, que ceux qui leur viennent de fondations vieilles de plus d'un siècle. Nos hôpitaux tirent le meilleur de leurs ressources de fondations dont quelques-unes remontent au XIII^e siècle et plus loin. Voilà 600 ans, même plus, qu'elles servent à soulager les pauvres et il est vraisemblable qu'elles serviront longtemps encore, car il est peu probable, quoi qu'en dise Turgot dans son article, qu'on arrive à n'avoir plus de malades pauvres, même dans un Etat bien administré. En quoi donc la politique la plus éclairée peut-elle trouver à redire à cette institution bienfaisante qui, depuis tant de siècles, permet de soulager les malheureux et le permettra longtemps encore ?

Voilà des fondations qui, depuis qu'elles sont érigées, n'ont pas cessé de servir ; si elles n'avaient pas été faites, ou si elles avaient été supprimées, comme le voulait l'*Encyclopédie*, il faudrait aujourd'hui ou laisser sans soins les malades qui en profitent, ou demander aux contribuables les ressources qu'elles fournissent.

Opposer que les fondations sont nuisibles en général parce que certaines d'entre elles sont une cause de paupérisme, c'était prendre le petit côté de

l'institution. Il est certain que les secours aux pauvres développeront toujours le paupérisme; c'est au législateur à organiser un système d'assistance, qui puisse secourir largement les pauvres tout en évitant l'encouragement à la paresse. Prétendre condamner une institution parce qu'elle offre quelques inconvénients, c'est s'élever contre toutes les institutions humaines, il faut, pour celles qui ont une incontestable utilité, s'appliquer à corriger leurs inconvénients et non vouloir les détruire (1).

Mais on fait d'autres reproches à la charité privée. L'une des accusations, et bien grave pour cette époque où les esprits étaient remplis de systèmes de gouvernements, c'était son manque d'uniformité, défaut tellement inhérent à la charité privée qu'aujourd'hui même l'intervention administrative n'a pu y porter remède. Mais au lieu que l'affaire de l'assistance publique est justement de combler ces lacunes et de pourvoir à ce que les particuliers n'ont pas fait, les écrivains d'alors entendaient supprimer cette charité privée qui avait un défaut si grave, pour lui substituer quelque belle organisation qui

(1) De nos jours la règle générale qui domine en matière de fondations est celle-ci : L'administration doit veiller à ce que, par un abus coupable, les fondations n'aient pas pour résultat de priver une famille et les héritiers des biens qui leur reviennent légitimement. Voir les idées qui dominent la nouvelle législation dans le *Bulletin de la Société d'études législatives*, année 1906, p. 347 ; année 1908, p. 1888 et suiv.

aurait mis l'égalité ou plutôt l'uniformité partout, et ils chargeaient l'Etat de la mettre en pratique. Chacun d'eux, en effet, avait pour le bien du pays un plan de réformes merveilleuses, une constitution excellente destinée à donner à la France une nouvelle force et le gouvernement seul pouvait faire ces réformes ou exiger l'organisation nécessaire. On lui demandait même de refaire les esprits apparemment mal faits, et de leur donner un certain tour et de certaines idées; car tout en parlant sans cesse des droits de l'homme, les écrivains d'alors ne laissaient aux citoyens aucun droit, non pas même celui de s'appartenir, puisque l'Etat tout puissant, après avoir formé leurs âmes par une éducation uniforme, réglait leurs actes et leurs pas, se réservant de permettre et de défendre toute association.

Enfin, ces chimères sur les aptitudes et les vertus de l'Etat en matière d'assistance, opposées à l'ignorance et à l'incapacité des particuliers, avaient conquis les esprits. On le vit bien lors de la rédaction des cahiers, soit de ceux qui précédèrent la tenue des assemblées de provinces, soit de ceux plus importants qui précédèrent les états généraux. Ces cahiers sont une vive image du sentiment public parmi les hommes ayant quelque situation, puisqu'ils ont été rédigés dans chaque bailliage par ceux qui possédaient ou la terre ou les ateliers: il n'y en a point

qui ne fasse appel à l'intervention de l'Etat et qui ne soit prêt à tout remettre en ses mains.

Dans les articles de l'*Encyclopédie*, le régime de l'assistance ne fut donc point épargné. On y qualifiait de superstitieux le respect pour les anciennes fondations particulières, on s'appliquait surtout à ôter l'envie d'en établir de nouvelles, comme s'il eût fallu détourner un péril et marquer une limite salutaire aux profusions de l'aumône. Ce qui avait attiré d'abord la plus amère critique, c'était l'application exclusive d'un certain fonds de secours à une nature particulière de maladies ; on ne voulait plus de cette bienfaisance morcelée et par classes d'infirmités, mais on conseillait de centraliser les biens et revenus des établissements de charité afin d'obtenir une égale répartition entre les diverses provinces du royaume. D'ailleurs, l'institution même des hôpitaux, disait-on, allait devenir inutile, puisqu'il n'y aurait bientôt plus de pauvres. Ces chimères avaient leurs adeptes, et il était du meilleur ton de sembler y croire. Cependant certains hommes de talent ne dédaignèrent pas de les combattre.

« L'on trouve aujourd'hui, écrivait Necker, beaucoup de gens qui mettent en question si les hôpitaux sont des établissements utiles à la société, et la grande objection dont on fait usage, c'est que de pareilles institutions entretiennent la paresse, en dispensant le peuple de se ménager une épargne pour

le temps de la vieillesse et des infirmités. Il se peut en effet que l'espérance d'un secours dans les maladies, ou d'un asile dans l'âge avancé rende quelquefois moins laborieux et moins prévoyant, mais les salaires des hommes qui vivent d'un travail grossier sont tellement compassés qu'il leur faudrait un effort continuel pour se soumettre à la nature des privations qu'exigerait la préparation journalière d'une épargne de quelque valeur. La société qui abandonne cette classe d'hommes aux lois inférieures des propriétaires ne peut légitimement s'affranchir de toute compassion envers elle dans les moments où l'âge et les maladies la privent du plus étroit nécessaire ; et, ce serait, je le pense, une grande injustice que de lui demander une sorte d'abnégation d'elle-même lorsqu'on règle sa part au patrimoine commun, et de vouloir qu'elle reprenne ensuite l'esprit de réflexion pour lier à chaque instant l'avenir au présent. Rien n'est donc plus conforme aux lois de l'équité que ces établissements publics où le véritable pauvre trouve des secours dans ses infirmités et ses maladies, et s'il est des moments où la confiance en de pareils secours le rend moins économe, il en est d'autres où cette confiance le préserve du plus affreux désespoir. Il faut donc, je crois, soutenir à ces vieilles idées d'humanité, que le temps et les opinions de tous les pays ont consacrées (1). » C'é-

(1) Necker, *De l'administration des finances de la France*, t. III, chap. xvi.

taient là les paroles d'un sage soucieux de bienfaisance sociale ; ce furent aussi les idées du monde éclairé, ne tombant point comme les philosophes dans un idéalisme sans but ; ce furent surtout les idées des cahiers des sénéchaussées et bailliages qui, tout en faisant prévaloir la supériorité de l'Etat comme bienfaiteur public, lui recommandaient de ne pas oublier les malades et les pauvres en lui proposant les institutions de secours les plus diverses.

CHAPITRE II

PRÉLUDES DE LA LÉGISLATION RÉVOLUTIONNAIRE.

SECTION I. — Les cahiers des sénéchaussées et bailliages.

Il est impossible de grouper d'une façon parfaite les vœux émis dans les cahiers des sénéchaussées et des bailliages. Ces cahiers ont une importance très différente selon les localités. Tantôt ce sont les électeurs qui se réunissent pour tracer à leurs délégués la marche qu'ils devront suivre, tantôt au contraire on a les vœux d'une paroisse de quelques habitants votant de confiance les élucubrations préparées par un notaire ou un homme de loi.

De plus les vœux sont très différents suivant l'ordre qui les a émis ; le Tiers-Etat a des vues assez complètes sur les mesures à prendre pour *extirper la mendicité* ; il en est de même du bas clergé ; quant au haut clergé et à la noblesse, en matière d'assistance leurs cahiers se contentent souvent d'exprimer des désirs dont la réalisation serait très souhaitable, mais ils se gardent bien d'indiquer aucune solution pratique. « Du reste en toutes ces matières, dit M. Tocqueville, l'ordre de la noblesse se borne en

général à exprimer des désirs de réforme sans entrer dans de grands détails d'exécution. On voit qu'il a moins vécu que le bas clergé au milieu des classes inférieures et que, moins au contact avec leur misère, il a moins réfléchi aux moyens d'y remédier (1). »

Voici, ces réserves faites, les idées générales que M. Léon Lallemand a cru pouvoir dégager de l'ensemble de ces vœux. Au point de vue spécial des questions touchant les pauvres et les malades, le sujet peut être divisé en : observations sur le paupérisme, création et administration des hôpitaux, bureaux et ateliers de charité, taxes et revenus afférents à ces établissements, et enfin soins à donner aux enfants trouvés.

142 cahiers formulent des desiderata tendant à la répression de la mendicité et au soulagement de la misère sans faire connaître les moyens d'atteindre ce but ; quelques formules prises au hasard mettront en relief le vague de ces demandes : Les Etats généraux s'occupent essentiellement d'extirper la mendicité (*sénéchaussée d'Aix*).

Qu'il soit fait un règlement pour empêcher la mendicité (*bailliage d'Autun*). On suppliera Sa Majesté d'aviser aux moyens d'empêcher totalement la mendicité de profession à cause des abus, des troubles et forfaits qu'elle occasionne (*ordre du clergé de Calais*);

(1) Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, 10^e édition, 1856, note p. 427.

Que les Etats veuillent bien s'occuper de supprimer la mendicité (*sénéchaussée de Condom*). Il faut qu'une bonne législation prévienne la mendicité, qu'à la pauvreté laborieuse on fasse trouver partout la ressource du travail ; à la vieillesse et aux infirmités des secours ; à l'oisiveté le mépris et une police sévère (*ville de Vienne*) ;

Qu'il soit cherché des moyens doux et nullement vexatoires pour abolir la mendicité (*sénéchaussée de Nîmes*).

En ce qui concerne les hôpitaux, on retrouve les mêmes propositions banales : Il serait utile d'augmenter le nombre des hôpitaux ; les électeurs en réclament surtout pour leur province et leur cité. D'autres désirent voir dans chaque paroisse rurale un petit hospice desservi par des religieuses. Quelques cahiers se bornent à demander que toutes les villes aient un hôpital contenant des lits affectés aux malades des environs.

Un bailliage blâme-t-il l'union des humbles asiles de la campagne aux hôpitaux généraux, le bailliage voisin applaudit au contraire à ces mesures centralisatrices.

L'ouverture des maisons destinées aux femmes en couche forme l'objet de plusieurs articles ; la surveillance des Etats provinciaux sur tous les établissements de bienfaisance est réclamée fréquemment.

Certains groupes voudraient donner au clergé une

part encore plus prépondérante dans l'administration charitable, tandis qu'ailleurs une gestion municipale et élective est nettement préconisée ; toutefois la pensée que les ministres du culte puissent être exclus systématiquement de l'organisation hospitalière n'apparaît nulle part.

Quant à la publicité des comptes elle est à juste titre exigée par de nombreux cahiers ; c'est là un des rares vœux sur lequel aucune divergence n'existe.

Passons aux bureaux de charité, nous trouvons les mêmes généralités : Il serait désirable que l'on créât des bureaux de charité, des établissements de travail affectés aux vagabonds ; — Elle serait bien respectable cette loi qui établirait un bureau dans chaque paroisse (*cahier de Croissy-en-Brie*).

Quelques points paraissent cependant se dégager ; on demande :

1° Que la mendicité soit défendue en dehors des limites de la paroisse, chaque communauté d'habitants étant tenue de nourrir ses pauvres (Voir *Colmas, bailliages d'Auxois, Amiens*).

2° Qu'il soit établi des ateliers donnant de l'ouvrage aux indigents, soit dans les ateliers eux-mêmes, soit à domicile avec les garanties nécessaires. Que l'on fasse de préférence travailler les valides à l'entretien des routes.

3° Qu'au moyen de ces bureaux et ateliers, la distinction étant faite entre les vrais pauvres et les

mendiants de profession, les premiers ne soient plus conduits aux dépôts de mendicité tandis que les seconds seront arrêtés et sévèrement punis.

En dehors de ces trois points l'organisation des bureaux fait l'objet des préoccupations de peu de cahiers ; mais il n'en est pas de même quant aux ressources à l'aide desquelles on pourrait faire vivre les établissements hospitaliers et charitables. Des vœux précis sont exprimés. De nombreux électeurs veulent faire servir à la dotation des hôpitaux, ateliers, asiles, etc..., une part plus ou moins considérable prélevée sur les biens du clergé et même atteindre ce but : 1° par des entraves mises au cumul des bénéfices ; 2° par la suppression de bénéfices simples sans charge d'âmes et d'abbayes ou couvents (*Bailliages de Bar-le-Duc, Châteauneuf, St-Lo, Mâcon, etc.*). Les ordres contemplatifs et mendiants sont surtout visés (1).

Les théories de Necker portent également leurs fruits ; dans quelques paroisses de la vicomté de Paris on demande que les biens immobiliers des établissements charitables soient convertis en rente ; témoins les cahiers du bourg d'Ecouen et de la paroisse de Verrières qui déclarent « que les maisons, fermes et autres immeubles des hôpitaux, qui, au su

(1) De nombreux documents sont donnés à ce sujet par M. Léon Lallemant, *op. cit.*, p. 26. — Tirés des *Archives Parlementaires* par MM. Madival et Laurent, 1^{re} série : « *Etats généraux et cahiers des Sénéchaussées et bailliages* »

de tout le monde, consomment une bonne partie de leurs revenus en réparations et autres frais de régie, soient vendus, et le prix employé à l'acquit des dettes les plus onéreuses de l'Etat, toutefois en assignant aux mêmes hôpitaux et en leur garantissant par les Etats généraux un revenu supérieur au produit actuel de ces immeubles, et le paiement leur en sera fait annuellement de trois mois en trois mois et par avance sur les premiers fonds des provinces par privilège et par préférence à tous autres objets ». On doit cependant ajouter que ces demandes forment de véritables exceptions.

Ailleurs on réclame des taxes de diverses natures sur les cartes ; les cafés, les spectacles, auberges, cabarets ; les nominations, pensions, grades, brevets, etc., et même sur le revenu d'une partie ou de la généralité des citoyens (*bailliages de Soissons, de Verdun, de Bellay, etc.*).

Enfin les enfants trouvés deviennent l'objet d'une attention toute particulière. On veut un règlement général précisant les devoirs des seigneurs hauts justiciers, en attribuant à l'Etat, aux établissements de charité, hôpitaux, fabriques, etc., la succession des bâtards, à la charge de pourvoir au soulagement des enfants trouvés (*Angoulême, Dinan, Condom, Ecouen*).

En ce qui touche l'éducation de ces pauvres délaissés, les opinions sont fort différentes : les uns sou-

haitent avec raison qu'on les place dans les campagnes pour en faire de bons cultivateurs ; d'autres électeurs voudraient voir créer des manufactures où ils seraient employés.

Un cahier demande qu'on les destine à la marine (*bailliage d'Auxois*) ; un autre cahier proteste contre cette mesure (*ville de Marseille, noblesse*).

Toujours rien de précis, et il faut en revenir à cette formule qui reparait sans cesse : « On s'en remet sur ce point à la prudence des Etats généraux. » C'est là le dernier mot des cahiers ; en ce qui se rapporte aux questions hospitalières, les membres des trois ordres ne savent indiquer le remède et se contentent de signaler la situation à leurs députés.

SECTION II. — La misère de la classe ouvrière.

La loi Chapelier des 14-17 juin 1791 avait eu un résultat désastreux. Les ouvriers, libres par la loi des 2-17 mars, étaient isolés par l'interdiction du groupement professionnel. Ils se firent entre eux une concurrence acharnée et pour la première fois parut la lutte inégale entre le capital et le travail. Le résultat fut l'avilissement de la main-d'œuvre, d'où misère de l'ouvrier, et l'état déplorable de la classe ouvrière coïncidait avec une situation lamentable de l'industrie et du commerce. Cette situation,

aggravée par la loi Chapelier, existait déjà en 1789 : « Vous voyez les manufactures anéanties, les ateliers déserts, les ouvriers sans travail », s'écriait dans le sein de l'assemblée Blancart de Salines à la séance du 3 octobre 1789. Arthur Young, dont le jugement n'était pas intéressé et était plus rassis, écrivait qu'un grand nombre d'ouvriers avaient été renvoyés des manufactures parce que la consommation se resserrait de toutes parts, qu'une misère affreuse s'établissait à Abbeville, à Amiens, qu'il apparaît que la situation était encore pire à Rouen ; à Lyon il sut que 28.000 personnes vivaient de charité ; à Louviers il vit les ateliers de filature vides.

Personne mieux que M. Levasseur n'explique cette misère industrielle : « S'il y avait misère dans les fabriques, dit-il, ce n'est nullement qu'on consommât trop de produits anglais, c'est qu'en général on ne consommait pas assez. Quand le blé est cher, il faut que le public consacre à sa subsistance une part plus forte de son revenu et se restreigne sur les autres dépenses : première cause. Quand une révolution frappe dans ses biens et honneurs la noblesse, le clergé, la magistrature, la bourgeoisie et supprime tout à coup une partie de la fortune des riches, tous ceux qui achetaient les produits de l'industrie, et surtout des industries de luxe, se trouvent réduits à une consommation moindre ou à une impuissance absolue de consommer : seconde cause. Quand enfin

cette révolution orageuse et menaçante ne laisse pas encore entrevoir le port, chacun craignant pour soi cherche à se faire oublier dans le présent, à se ménager des réserves pour l'avenir et se resserre volontairement dans les limites de la plus étroite consommation : troisième cause. Ces trois causes pesaient alors sur les ateliers qui se fermaient les uns après les autres. Les ouvriers congédiés retombaient à la charge des municipalités, déjà fort embarrassées de nourrir leurs mendiants et de veiller aux approvisionnements de grains » (1).

Les artisans et les ouvriers souffraient donc. Il avait fallu pourvoir à la nécessité pressante, fournir des secours et du travail. Divers moyens avaient été proposés. L'assemblée avait dès le principe adopté le système des ateliers de secours que d'ailleurs un grand nombre de cahiers réclamaient et que plusieurs municipalités avaient spontanément organisés dès le début de la Révolution, avant même la convocation des Etats généraux.

A Paris où les ouvriers sans travail étaient plus nombreux qu'ailleurs la Constituante mit 15 millions à la disposition de la municipalité pour créer des ateliers de charité. On embrigada tous ceux qui, âgés de 16 ans au moins, se présentaient avec un certificat de leur propriétaire constatant leur état de

(1) Levasseur *Histoire de la classe ouvrière depuis 1789 jusqu'à 1870*, t. I, p. 59.

besoin. Chaque atelier devait se composer de deux divisions de cent hommes, sous la direction d'un chef et de deux sous-chefs ; la paye avait lieu tous les samedis en présence d'un contrôleur qui vérifiait si les travailleurs étaient bien munis de leurs outils. Précaution insuffisante, les ouvriers ne produisaient aucun travail utile. Leur nombre, grossi non seulement de ceux dont les ateliers se fermaient dans la capitale, mais de beaucoup d'autres qui se trouvaient sans ressources dans leur département, monta rapidement de 11.800 en mai 1790 à 19.000 en octobre et devenait menaçant. Les 15 millions furent dévorés dans l'année 1790.

Le maire de Paris sollicita la suppression des ateliers, ou au moins leur remplacement par un meilleur système de travaux. En effet des ateliers de terrassements pour les hommes, de filature pour les femmes furent créés, les salaires durent être inférieurs aux prix courants du travail et furent réservés aux seules personnes nées ou domiciliées depuis plus d'un an dans la ville. Cette mesure eut un heureux résultat, celui de faire retourner dans leurs foyers les ouvriers étrangers à Paris et éviter le retour de l'émeute produite quelque temps auparavant et que La Fayette fut obligé de disperser avec la garde nationale.

Cependant les précautions prises ne suffirent pas et on s'en plaignit amèrement à l'Assemblée ; on prétendit même que les ouvriers étrangers, qui depuis

quelques jours revenaient à Paris, n'y revenaient que pour y fomenter une révolution. Ces ateliers durent être licenciés. Les ouvriers se trouvèrent sans travail. Ce fut l'ère des attroupements, des émeutes et des coalitions qui amena la loi des 14-17 juin 1791 et une recrudescence du paupérisme.

CHAPITRE III

LA LÉGISLATION RÉVOLUTIONNAIRE.

SECTION I. — L'Assemblée Constituante.

1^o *La doctrine. — Le Comité de mendicité.*

Le 21 janvier 1790 l'Assemblée, « voulant que tous les dons que tous ses membres sont disposés à faire en faveur des pauvres de la capitale soient employés de la manière la plus avantageuse », décrète « qu'il sera nommé quatre commissaires pour les recevoir, et remettre les sommes qui en proviendront à la municipalité, chargée d'en régler l'emploi et la distribution ; les mêmes commissaires étaient chargés de présenter à l'Assemblée des vues sur le moyen de détruire la mendicité (1) ».

Le comité tint sa première séance le 2 février ; les commissaires nommés étaient MM. de La Rochefoucauld-Liancourt, de Coulmiers (abbé d'Abbécourt), Massieux (curé de Cergy) et Prieur. Le comité s'augmenta peu à peu de quelques délégués, choisis en vertu de leur compétence spéciale en matière

(1) Duvergier, *Collection des décrets*, t. II, p. 27.

d'assistance et pour décharger les commissaires d'une partie de leur travail vraiment trop vaste.

Le comité, avant de présenter ses rapports, tint à se rendre un compte exact des institutions d'assistance; il se livra à une enquête minutieuse et savante et consigna toutes ses recherches dans une suite volumineuse de rapports (1). Partout le comité avait rencontré des abus invétérés, la routine paralysant les efforts de la bonne volonté, de grandes sommes mal dépensées, des malades enfermés dans une atmosphère pestilentielle, des enfants élevés dans la fainéantise, une charité inintelligente, des responsabilités qui se dérobaient. Nous ne ferons pas l'étude de ces rapports qui ne feraient que nous confirmer la certitude déjà acquise du besoin d'une législation d'assistance pratique et rapide.

Les rapports du comité de mendicité sur l'extinction de la mendicité sont au nombre de sept. Ils sont l'œuvre du président, M. de La Rochefoucauld-Liancourt, qui les a présentés à l'Assemblée du 30 mai 1799 à septembre 1791.

La proclamation du droit à l'assistance.

Le comité de mendicité va droit au but, et dans le plan qui précède les rapports, il proclame nettement

(1) *Imprimerie nationale, Législation française de 1788 à 1794*, t. 67.
« Des rapports faits au nom du comité de mendicité sur les visites faites dans les divers hôpitaux. »

le droit à l'assistance. Ce n'était certes pas une idée nouvelle, mais c'était le changement complet des idées d'assistance de l'ancien régime. Les membres du comité de mendicité ont subi les influences des philosophes du xviii^e siècle. Les philosophes ont introduit dans le droit public français une idée de l'Etat toute différente de l'idée communément admise, et cette idée nouvelle entraînait le droit à l'assistance. Pour eux l'Etat repose sur un contrat, le contrat social. Or dans un contrat de société tous les contractants doivent participer aux bénéfices. Il doit en être de même pour le contrat social. Il ne faut pas que dans la cité tous les profits de l'association aillent à certains membres qui s'enrichissent en exploitant les autres. C'est violer les termes du contrat ; et, l'Etat, qui a la charge de les faire respecter, doit remplir ce devoir en garantissant à tous les citoyens leur subsistance. C'était proclamer le droit à l'assistance. Et d'ailleurs, l'Etat, avons-nous dit, repose sur le contrat social, mais dans tout contrat toute obligation de la part d'une des parties doit être sanctionnée par une action, par un droit équivalent ; or, nous venons de montrer que l'assistance doit être considérée comme l'accomplissement d'une obligation de droit, il faut donc nécessairement que l'obligation d'assister reconnue à l'Etat soit sanctionnée par un droit, ce sera le droit à l'assistance.

Le droit à l'assistance ne date pas d'hier ; il a

été celui de presque tous les esprits qu'ont préoccupés les problèmes de la politique.

Aristote disait : « Il faut que chacun des membres de l'Etat soit assuré de sa subsistance » (1).

Montesquieu, que d'aucuns considèrent comme le père de la science politique contemporaine, écrivait de même : « L'Etat doit à tous les citoyens une subsistance assurée » (2).

Rousseau proclamait le droit à l'assistance en le faisant reposer sur le contrat social, en disant que si les pauvres ont bien voulu qu'il y eût des riches, les riches ont promis de nourrir tous ceux qui n'auraient pas de quoi vivre » (3).

Pour Montesquieu et Rousseau il existait entre les « membres de la grande famille qu'on nomme nation » une étroite solidarité, qui ne permettait ni à un citoyen de priver la société de son travail, ni à la société d'abandonner un citoyen sans travail. Ces deux auteurs se trouvaient d'accord sur les idées sociales ; ils avaient eu beaucoup de disciples parmi les publicistes de la seconde moitié du XVIII^e siècle, et les constituants adhéraient facilement à leur doctrine quand ils applaudissaient la déclaration des droits de l'homme, posant le principe que « les secours publics sont une dette sacrée », et que la société

(1) Aristote, *Politique*, V, 1.

(2) Montesquieu, *L'Esprit des lois*, liv. XXIII, 29.

(3) Rousseau, *Emile*, liv. 2.

« doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens de subsister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » Les constituants adhéraient également à la doctrine de Rousseau quand ils applaudissaient à ces paroles du rapporteur du comité de mendicité : « Tout homme a droit à sa subsistance. Cette vérité fondamentale de toute société, et qui réclame impérieusement une place dans la Déclaration des droits de l'homme, a paru devoir être la base de toute loi, de toute institution politique qui se propose d'éteindre la mendicité. Le devoir de la société est donc de chercher à prévenir la misère, de la secourir, d'offrir du travail à ceux auxquels il est nécessaire pour vivre, de les y forcer s'ils refusent, enfin d'assister sans travail ceux à qui l'âge ou les infirmités ôtent tout moyen de s'y livrer. Tel est le sens qui est donné à cet axiôme politique que tout homme a droit à sa subsistance, et à cette vérité incontestable que la mendicité n'est un délit que pour celui qui la préfère au travail » (1). La définition affaiblit singulièrement la portée du droit à la subsistance qu'elle transforme en « un devoir pour l'Etat de chercher à prévenir la misère, de la secourir ».

D'ailleurs, les contradictions entre les termes et leur définition, entre le principe et l'application ne

(1) *Imprimerie nationale. Législation française de 1788 à 1794*, t. 67. Plan du comité de mendicité.

sont pas rares dans l'œuvre du comité. Dans le premier rapport, La Rochefoucauld revient sur le droit à l'existence joint à l'obligation du travail pour les valides. « Si celui qui existe, dit-il, a le droit de dire à la société : Faites-moi vivre, la société a également le droit de lui répondre : Donne-moi ton travail » (1). Peut-on croire que l'auteur de ces lignes ait une confiance bien éclairée dans l'utilité et l'efficacité de la revendication qu'il proclamait quand il écrivait quelques semaines plus tard dans son quatrième rapport : « Ce n'est pas par des moyens privés, individuels, qu'un grand Etat peut donner du travail à ceux de ses membres qui en manquent. A cet égard, les tentatives ruineuses pour le pays, désastreuses pour les entreprises particulières et toujours impuissantes, n'auront pour effet que d'entretenir dans la classe indigente la dangereuse idée que le gouvernement doit la débarrasser de l'inquiétude et de l'activité nécessaire pour assurer sa subsistance. Elle sera plongée dans la fainéantise et l'imprévoyance, dans la misère qui en est la suite et dans le vice que nécessairement elle entraîne » (2).

Il ne semble pas qu'il soit utile d'insister davantage sur de pareilles contradictions, qui seraient inexplicables, si on ne tenait compte du manque de

(1) *Imprimerie nationale. Législation française de 1788 à 1794*, t. 68. Assistance et secours, 1^{er} rapport du comité, p. 3.

(2) Même recueil, t. 68, 4^e rapport, p. 83.

pondération et d'esprit de suite qui régnait à cette époque et de la facilité avec laquelle on proclamait en théorie des droits naturels et qu'on méconnaissait en pratique suivant les circonstances. Il fallait que chacun surenchérît toujours sur ses prédécesseurs ou sur ses rivaux pour ne pas sembler réactionnaire devant l'opinion. Dans le domaine de la spéculation on allait très loin, dans la pratique on était ramené à de moins grandes ambitions par la nécessité, par la réalité des faits.

Cependant, en dehors de la partie proprement déclamatoire de La Rochefoucauld, nous trouvons une foule de remarques profondes ou ingénieuses qui font dans leur ensemble un ouvrage de tout premier ordre sur les questions d'assistance.

Moyens de prévenir la pauvreté.

Dans le premier rapport, qui ne fait que présenter à l'Assemblée les principes généraux qui ont guidé le comité, La Rochefoucauld dit : « Cette législation qui a pour objet de secourir la pauvreté doit avoir principalement en vue d'en rechercher et d'en détruire les causes » (1). C'est là en effet le but que se propose toute société bien organisée en matière d'assistance ; les secours bien distribués et en nombre suffisant sont l'indice d'une nation organisée, mais le petit nombre

(1) *Op. cit.*, 1^{er} rapport, p. 6.

de secours réclamés est l'indice d'une nation riche et de grande puissance sociale. Il vaut mieux prévenir la pauvreté que d'accorder des secours. La puissance sociale d'une nation est en raison inverse des secours qu'elle accorde. Le quatrième rapport expose admirablement ce véritable but de la société : « Ce n'est pas tout que d'assurer des secours à l'indigence dans les cas, trop fréquents dans la vie, d'accidents ou d'infirmités, de pourvoir au sort de nombreuses familles, de protéger l'enfance abandonnée, d'assurer des retraites à la vieillesse sans ressources ; c'est sans doute un devoir impérieux de la société que celui d'assister la pauvreté, mais celui de la prévenir n'en est pas un moins sacré et moins nécessaire. Toutes les fois que la société met un de ses membres en état de se passer de secours, elle s'enrichit et de ceux qu'elle ne donne plus, et de ceux plus complets qu'elle peut ainsi accorder aux malheureux sans moyens. Elle profite plus encore, elle se fortifie de l'espèce d'énergie que l'homme indépendant porte en lui, et qu'il est si rare, si difficile, nous dirions même si peu possible, de trouver dans celui dont l'existence est toujours troublée par l'inquiétude et le besoin » (1).

Le comité recherche alors la cause de l'indigence. « La cause première et essentielle de l'indigence », dit-il, est la disproportion entre la population et le

(1) *Op. cit.*, 4^e rapport, p. 119.

travail. Il faut donc s'efforcer par tous les moyens possibles de susciter des offres de travail. L'agriculture notamment pourrait arriver facilement à un plus haut degré d'activité et réaliser d'importantes améliorations ; les emplois deviendraient plus nombreux, en même temps que les subsistances plus abondantes. Le gouvernement ne doit donc négliger aucun des moyens propres à favoriser les progrès dans ce sens, car s'il ne doit pas être prévoyant pour chaque individu, il a le devoir de l'être pour tous. De plus, convaincus que la pauvreté s'éteint par la propriété et se soulage par le travail, les délégués de l'Assemblée ne sont pas éloignés de lui proposer « de saisir la circonstance actuelle pour augmenter le nombre des propriétaires en ordonnant que la partie des biens domaniaux et ecclésiastiques dont la nation projette l'aliénation, soit vendue en très petits lots, suffisants cependant pour faire vivre une famille de cultivateurs » (1).

Le rapporteur signale ensuite le développement à donner aux défrichements, plantations de bois, dessèchements de marais, travaux de routes, comme devant faire l'objet de la sollicitude des députés, en vue de donner de l'ouvrage aux indigents valides, concurremment avec des occupations sédentaires, si utiles dans la saison morte de l'agriculture. On

(1) *Op. cit.*, Plan du comité, p. 15.

préconise également le renvoi au dimanche de la célébration d'un certain nombre de fêtes, l'extension des caisses d'épargne, et par caisses d'épargne M. de La Rochefoucauld entend toutes caisses d'assurances, tontines, etc. propres à détourner le peuple des loteries et à favoriser l'idée de prévoyance en fournissant aux travailleurs à un moment donné une somme suffisante pour leur permettre de s'établir ou de ne plus redouter la misère dans leurs vieux jours.

Les ressources de l'Assistance.

Nous avons passé en revue les principes généraux du comité en matière d'assistance ; quelle en serait l'organisation ? Et d'abord toute organisation ne va pas sans dépenses, et le comité s'est préoccupé de trouver les fonds nécessaires. Nous avons déjà expliqué dans un chapitre précédent pourquoi le comité de mendicité ne pouvait être partisan des maisons diverses et des fondations particulières qui couvraient alors la France ; les unes avaient trop de ressources, les autres trop peu, de sorte que la mendicité était encouragée ou la misère n'était pas soulagée. En conséquence il proposait de vendre les biens-fonds et de réunir dans une seule caisse tous les revenus des établissements charitables. Le comité, qui prévoyait des réclamations, s'autorisa d'une opinion qu'avait déjà émise d'Aguesseau en 1749. Le comité rappelait les raisons données dans le préambule de l'édit de

1749 : à savoir que les biens affectés aux œuvres charitables étaient en immeubles pour la plus grande partie, et par suite d'un petit revenu. Les pauvres seraient mieux secourus par une somme inscrite au budget ; et ces immeubles, mis dans le commerce par l'Etat, seraient mieux gérés et produiraient davantage.

Les réclamations eurent lieu néanmoins, aussi le comité de mendicité, quelques mois après, présentait-il lui-même une atténuation sérieuse à ses dangereuses théories : « Vous vous rappelez, disait le rapporteur, que le comité de mendicité proposait de mettre en masse commune tous les biens aujourd'hui existants d'hôpitaux, de fonds de charité, d'aumônes fondées, et de les répartir dans tous les départements d'après des bases communes. Ce système parut effrayer une partie de l'Assemblée ; elle sembla craindre que les villes possédant actuellement des hôpitaux ne vissent, dans l'exécution de ce projet, une apparence de spoliation dont le remplacement leur paraîtrait incertain..... Nous avons dû vous proposer un système qui, plus analogue aux circonstances et à la disposition générale des esprits, mais moins complet, conserverait cependant les principes dont nous croyons que vous ne devez pas vous départir. Ce système consiste, en conservant les mêmes bases de répartition de secours, à laisser aux hôpitaux et charités aujourd'hui existants l'intégrité de leurs

revenus actuels tels qu'ils résultent de tous les décrets rendus précédemment, et portant suppression de dîmes, d'octrois etc., et à compter aux villes, où sont placés ces hôpitaux, les revenus dans la part que la répartition générale leur assigne, de manière que là où il y aura revenu excédant la proportion voulue par la répartition générale, le revenu total sera conservé à la charge d'acquitter les dettes, s'il en existe ; et que là où il y aura revenu moindre, il y aura addition de secours jusqu'à la somme indiquée par la répartition générale, et la nation se chargera des dettes (1). » Il était nécessaire de mettre ici en lumière ces théories du comité parce qu'elles seront appliquées par la Convention. Il nous était également impossible, en étudiant les ressources de l'assistance telles que le rapporteur les expliquait dans le troisième rapport, de ne pas faire intervenir les tempéraments que le comité y apportait quelques mois après dans le septième rapport.

Organisation générale de l'assistance.

Après avoir proposé la vente des biens fonds, le rapporteur dans son troisième rapport expose la question de l'entretien des pauvres ; seront-ils entretenus par l'Etat ou par la commune ?

L'idée de l'entretien des pauvres par les munici-

(1) *Op. cit.*, 7^e rapport, p. 38.

palités, qui est si séduisante par sa simplicité, est cependant repoussée par le comité pour de nombreuses raisons : « D'abord l'assistance, pour ceux qui doivent être secourus, ne serait pas égale : elle dépendrait du plus ou moins de richesses de la municipalité, de la facilité plus ou moins grande des corps administrants. Si les lois de l'empire prescrivaient un traitement égal pour tous les individus à assister, l'injustice et l'inégalité se trouveraient alors pour les citoyens qui devraient contribuer aux secours, car la proportion des besoins n'est pas toujours celle des richesses ; le pays le plus pauvre, celui où un plus grand nombre de secours est nécessaire, est presque toujours au contraire celui où il existe moins de ressources. Ainsi, ou assistance insuffisante, ou charge insupportable pour les citoyens qui ne seraient pas assistés » (1). C'est cette égalité dans l'assistance qui paraît l'idéal de M. de La Rochefoucauld et de ses collègues ; pour l'atteindre, ils n'hésitent pas à proposer le prélèvement annuel sur les ressources générales de l'Etat d'une somme de 50 à 51 millions, à charge de la répartir entre les départements suivant les bases combinées de la population, des contributions, de l'étendue territoriale et du prix ordinaire de la journée de travail évaluée au maximum à 20 sous et au minimum à 16 (2). On conservera une somme de 5 mil-

(1) *Op. cit.*, 3^e rapport, p. 15.

(2) *Op. cit.*, 3^e rapport, p. 38.

lions pour les calamités extraordinaires. Les départements feront la sous-répartition entre les districts et les districts entre les communes.

Le rapporteur prévoit deux objections à son système financier. Les municipalités ne seront-elles pas portées à exagérer leurs besoins et à dépenser trop largement un argent qui ne sortira pas de leur bourse ? Il répond en les astreignant à fournir elles-mêmes le quart de la somme destinée aux ateliers de secours.

En second lieu, les particuliers auront-ils la même propension qu'autrefois à faire des dons et des legs de charité qui se perdraient dans le gouffre de la caisse commune ? Le rapporteur stipule que les dons seront administrés au gré des donateurs, pourvu que leurs dispositions ne soient pas contraires aux lois du royaume, et cela pendant 50 ans, ou pendant toute la vie du donateur, si son existence se prolonge au delà de la cinquantième année. Après ce temps, suffisant suivant le comité pour satisfaire les volontés individuelles, le capital rentrera dans la masse et la législature en disposera ainsi qu'elle le jugera utile.

Voici l'administration de l'assistance ainsi composée : « Dans chaque département, il sera formé une agence ou conseil de secours, composée d'autres citoyens que les membres de ces assemblées, qui sera chargée pour le département et sous ses or-

dres, des soins et détails de l'administration générale.

« Indépendamment de ces agences, il sera formé un comité de surveillance pour le régime et la police intérieure de chacune des maisons de correction ou hospices.

« Le roi nommera 6 commissaires, chargés de parcourir annuellement tous les départements, de visiter les divers hôpitaux, hospices, maisons de correction, d'examiner si les lois sont scrupuleusement observées pour la distribution des secours. »

Le comité indique ensuite les conditions pour être secouru : « Les conditions pour être inscrit sur le rôle des secours seront : 1° d'être domicilié dans le canton ; 2° de ne payer aucune imposition au-dessus du prix d'une journée d'ouvrier ; 3° de n'être ni domestique, ni aux gages de qui que ce soit ; 4° de faire constater son besoin réel des secours publics par le serment de deux citoyens éligibles, domiciliés dans le canton (1). »

Secours aux malades, enfants, vieillards et infirmes.

Le comité traite dans son quatrième rapport des différents secours à apporter aux malades, aux enfants, aux vieillards et aux infirmes. Nous avons déjà étudié l'introduction de ce rapport au début de

(1) *Op. cit.*, 3^e rapport, p. 43 et suiv.

cette étude ; elle contient des mesures préventives contre le paupérisme, tels que le développement de l'agriculture et des caisses de secours.

Le rapporteur s'occupe tout d'abord des secours aux malades. Il se plaint de l'abandon où sont les malades des campagnes. « Les fondations, les dons, la prévoyance du gouvernement ont concentré toutes les ressources dans les villes. » A la vérité, il y a quelques fondations encore subsistantes dans les campagnes, mais en peu d'endroits, et les quatre cinquièmes des malades ne sont pas secourus. Il y a en effet peu de médecins dans les campagnes, et ceux qui se résignent à y venir sont peu capables. Le rapporteur donne une grande importance aux secours à accorder aux classes rurales ; il avait commencé par déclarer « que les vrais principes de la bienfaisance, la véritable politique, même l'économie, si l'on pouvait ajouter cette considération à toutes les autres, exigent que les habitants de la campagne soient secourus chez eux et confiés aux soins de leur famille... C'est en effet par les soins naturels que l'esprit de famille se conserve, que les liens naturels se resserrent, que la bonté se cultive, que les mœurs se perfectionnent... » Toutefois le rapporteur reconnaît que dans certains cas, les hôpitaux sont nécessaires ; « c'est en réunissant ces deux systèmes de secours, en les faisant marcher de front, en laissant au cours naturel des choses à les balancer entre eux suivant

la nature des besoins, que l'on peut assurer des soins complets aux pauvres dans leurs maladies. » Les paroles du rapporteur sont suivies d'un projet de décret d'organisation de l'assistance publique avec un chapitre spécial aux campagnes.

Le projet du comité porte qu'il y aura dans chaque canton un médecin payé à raison de 500 livres par an, nommé par le département, et qui aura pour mission de donner des soins aux pauvres, de faire les vaccinations, de surveiller les enfants trouvés mis en nourrice dans le canton, de signaler les épidémies, enfin de faire au directoire du département un rapport annuel sur les conditions de salubrité du canton et sur la mortalité.

Un dépôt de médicaments sera établi dans l'endroit le plus central du canton. « Quant à la distribution des secours en aliments et médicaments, il sera pris par chaque canton, d'après la décision des départements et sur l'avis des districts, les mesures qui paraîtront les plus convenables, suivant les lieux, pour la plus grande exactitude et économie de ce service. » Il y aura en outre une sage-femme par canton (1).

Le second point qui attire l'attention du rapporteur comprend les secours aux enfants. Les enfants abandonnés étaient à la charge des municipalités d'abord et en définitive à celle des districts qui les

(1) *Op. cit.*, 4^e rapport, p. 28.

placèrent dans des familles agricoles. L'adoption des enfants trouvés était organisée avec soin et rendue facile. On se flattait que ces adoptions seraient nombreuses et on réservait aux adoptés reconnaissants le droit de marquer pompeusement leur gratitude dans une de ces fêtes publiques auxquelles les hommes de ce temps attachaient une grande importance.

Les secours aux vieillards et infirmes venaient en troisième lieu. Pour eux deux modes de secours : le secours à domicile qui devait être l'ordinaire ; c'était une pension fixée par le directoire du département et de 120 livres au plus ; ensuite le secours donné dans l'hospice du département. Il fallait, pour avoir droit au secours, être âgé de 70 ans et admis par le directoire départemental. Secours à domicile ou admission à l'hospice n'étaient dus que si la famille ne pouvait rien faire. Les parents jusqu'au troisième degré devaient entretenir leur aïeul, mais le décret ajoutait de suite que le refus de secours n'entraînait d'autre peine que la radiation de la liste des citoyens actifs. Le projet de décret ajoutait à propos des pauvres infirmes : « Les pauvres infirmes avant l'âge de 70 ans, mutilés ou défigurés par quelque accident, pourront être admis à tout âge dans l'hospice commun. » Il s'agit ici des hospices qui, d'après un projet spécial à l'assistance dans les villes, doivent être établis dans toute ville dont la population excède

4.000 âmes ; car le comité, soucieux de mettre partout de l'uniformité, n'admet qu'un nombre d'hôpitaux ou d'hospices en rapport avec la population et il les place exclusivement dans les villes. Admettront-ils des malades ou incurables à la campagne ? Il le semble par ce qu'on vient de voir, mais il aurait été bon de le dire et de marquer à quelles conditions ; or le rapport est muet sur ce point.

Secours aux valides.

Le comité s'occupe longuement des secours destinés aux personnes valides ; les secours devaient être donnés dans des ateliers de charité, c'était l'idée alors en faveur. Le rapporteur dit en effet « qu'il a été admis comme principe incontestable qu'ils (les pauvres valides) doivent être seulement aidés par les moyens du travail, et que les distributions gratuites soit d'argent, soit de nourriture doivent être abolies. Les pauvres valides ne sont donc autre chose que des journaliers sans propriétés ; ouvrez des travaux, ouvrez des ateliers, facilitez par la main-d'œuvre les débouchés de la vente..., mais les hommes capables de travailler n'auront droit aux secours qu'en maladie ou dans leur vieillesse » (1).

Le principe de l'atelier était certainement une conception très attrayante : faire gagner au pauvre

(1) *Op. cit.*, 7^e rapport, p. 44.

par son travail le pain qu'on lui donne était d'une bien difficile exécution, lorsqu'on en venait à la pratique. Il était évident en premier lieu que l'Etat ne pouvait se faire entrepreneur d'industrie, d'autant plus qu'il n'aurait trouvé aucune aptitude professionnelle dans les pauvres à secourir. Il ne pouvait être question que de travaux de terrassements, mais s'il s'agissait d'un travail utile, route, irrigation, construction quelconque, encore fallait-il des ouvriers qui aient quelque habitude de ce qu'on leur faisait faire, que l'on fût assuré de les conserver pendant la durée des travaux ou au moins pendant un temps raisonnable. Or que pouvait-on attendre de malheureux, parfois de vagabonds peu habitués au travail, qui seraient venus de la manière la plus irrégulière, produisant peu et du mauvais travail ? Qui encore les aurait dirigés ? le moyen indiqué par Turgot (faire appel aux gens de bon vouloir) n'avait rien de pratique, la bonne volonté ne donne pas la capacité, non plus l'autorité et l'habitude du commandement. A la vérité, il y avait le personnel des ponts et chaussées à qui l'on aurait donné d'assez mauvais auxiliaires. Mais, d'ordinaire, le moyen employé pour arriver à l'exécution des travaux publics était de les adjuger à quelque entrepreneur, c'était le moyen d'avoir un travail convenable et exécuté dans un court espace de temps, allait-on renoncer à ce procédé pour mettre à l'œuvre ces informes équipes de pauvres ? car on ne pouvait pas

songer à les imposer à un entrepreneur, pas un n'aurait accepté, à moins qu'on ne l'eût déchargé de toute responsabilité, c'est-à-dire, qu'on eût renoncé aux avantages d'un tel marché. Ce que l'on pouvait tenter avec un atelier de charité, c'était de faire exécuter des travaux grossiers et faciles.

On pouvait craindre, avec la tendance d'esprit des hommes d'alors, que le comité, qui avait proclamé le droit au travail, ne fût tenté de l'appliquer ici ; le bon sens de ses membres les en préserva. Ils déclarèrent nettement que l'Etat ne pouvait se faire entrepreneur d'industrie : « Outre qu'il n'a pas de travail à fournir, agir ainsi serait donner ouverture à la disposition fâcheuse qu'ont les hommes à rechercher ce qui, même en procurant un moindre salaire, donne peu de peine et n'engage pas pour longtemps. » Les ateliers devaient garder rigoureusement le caractère d'institution d'assistance, ils ne devaient, sauf en cas de calamité exceptionnelle, être ouverts que du 15 novembre au 15 février. Ils recevraient les pauvres valides dans les limites du crédit ouvert par le Trésor à chaque département, avec obligation pour le département d'ajouter un quart aux sommes à lui attribuées. Après cette disposition très sage en venait une autre très imprudente : il suffisait pour être considéré nécessaire de la déclaration par serment faite par deux citoyens actifs du canton.

La répression de la mendicité.

Après avoir secouru les malades, les vieillards, donné du travail aux pauvres valides, le comité se retourne vers ceux qui, pauvres, pourraient travailler et ne le font pas, vers les mendiants, vagabonds valides, dont le chiffre est plus difficile à déterminer que celui des pauvres. On sait seulement que le nombre de vagabonds arrêtés annuellement dans le sixième du royaume s'élevait à 1656, « tous individus dangereux, demandant avec menace dans les fermes où ils inspirent la terreur et très capables d'incendier les meules de blé ou de fourrage ou même les bâtiments par esprit de vengeance ».

D'après le comité, il existe 34 dépôts de mendicité causant une dépense annuelle de 1.353.894 livres et renfermant 6.650 détenus. Ceux-ci sont astreints au travail, mais ne donnent pas plus de 13 livres par tête en moyenne, chiffre bien faible, mais qui ne surprendra pas ceux qui savent combien est stérile le travail de gens habitués à la paresse et qui préfèrent une vie misérable au moindre effort. Depuis 1768, c'est-à-dire depuis vingt-deux ans, ajoutait le rapport, 23.000 individus ont été détenus et ont coûté 29.700.000 livres (1).

Dès lors rien de plus naturel que le comité se soit

(1) Ces chiffres et ces détails sont cités par M. Hubert-Valleroux, *La charité avant et depuis 1789*, p. 91.

montré sévère envers les mendiants qui sont une véritable calamité publique. Aussi le projet de décret pour la répression de la mendicité prononce contre eux une série de peines graduées (1) : « Tout homme trouvé mendiant dans les villes, villages ou sur les chemins, sera arrêté par les gardes ou la gendarmerie nationale. » On considère comme circonstances aggravantes le fait de mendier en troupes, avec des armes, etc... Pour la première fois le mendiant domicilié sera renvoyé au lieu de son domicile ; une détention de trois mois ou de six mois devra suivre la deuxième ou la troisième arrestation ; la peine était portée à un an lors de la quatrième récidive ou dès qu'une des causes aggravantes mentionnées plus haut aurait été constatée. Après trois condamnations à la détention, tout mendiant, repris de nouveau et se refusant obstinément au travail, peut être transporté pour une durée de huit ans au maximum.

Suivant le même projet, une maison de correction devait être créée par département, des garanties particulières entourant l'entrée dans ces établissements et les détenus étant astreints à différents genres de travaux proportionnés au sexe, à l'âge et aux forces de chacun.

Une fort bonne mesure, qu'il faut relever dans le projet très détaillé du comité, est celle qui dispose

(1) *Op. cit.*, 6^e rapport, p. 33.

que les enfants arrêtés avec les vagabonds seront traités en enfants trouvés et ne seront rendus à ces mendiants à leur libération que s'ils prouvent qu'en effet ces enfants leur appartiennent. Il faut se souvenir que les vols d'enfants étaient alors très fréquents.

Nous n'avons pas craint de nous étendre longuement sur l'œuvre du comité de mendicité, parce qu'elle donne une idée exacte de ce que pensaient et de ce que voulaient à l'endroit de l'assistance les membres de la première et de la plus fameuse de nos assemblées révolutionnaires. Les projets de décrets du comité de mendicité embrassent les secours publics dans les campagnes, l'administration des hôpitaux, l'assistance médicale à domicile, les enfants abandonnés, les ateliers de charité pour remédier au chômage, les dépôts de mendicité, les maisons de correction, la transportation des mendiants récidivistes, c'est-à-dire le cycle complet des misères sociales. « Désormais, dit M. Ferdinand Dreyfus, du berceau à la tombe l'homme fait partie intégrante d'une société maternelle et prévoyante ; enfant, elle le recueille et l'assiste s'il est abandonné ; adulte, elle le soigne s'il est malade, elle le secourt s'il est infirme, elle lui donne du travail s'il chôme ; vieillard, elle adoucit ses derniers jours par l'épargne dont elle a su lui inspirer le goût (1). » Ce

(1) Ferdinand Dreyfus, *L'assistance sous la Législative et la Convention*, p. 8.

vaste plan était sans doute bien lié dans toutes ses parties. Son principal défaut était précisément de prétendre former un ensemble complet et de créer une vaste machine administrative dont le jeu permanent et régulier aurait non seulement soulagé mais entretenu nécessairement le paupérisme et en aurait fait un des organes du corps social. Le principe sur lequel le comité avait bâti son système aboutissait à cette conséquence. D'ailleurs, la concentration des fonds entre les mains de l'Etat, jointe à l'obligation de fournir secours et travail, devait fatalement étendre la lèpre du paupérisme et en faire une maladie endémique en France.

Malheureusement l'Assemblée Constituante n'eut pas le temps de discuter tous les projets de décrets du comité, son œuvre législative en matière d'assistance se borne à quelques décrets réglant des questions urgentes. Toute la gloire des lois d'assistance reviendra à la Législative et principalement à la convention.

2° *La législation.*

Tout à fait au début de la Révolution on peut rencontrer quelques monuments législatifs qui ont trait au soulagement des pauvres, à l'administration de leurs biens ou des établissements hospitaliers.

Le premier décret que nous rencontrons est celui du 11 août 1789, portant suppression des droits féo-

daux (1). Art. 5 : « Les dîmes de toute nature sont abolies, sauf à aviser aux moyens de subvenir d'une autre manière au soulagement des pauvres, aux réparations et reconstructions des églises et presbytères, et à tous les établissements, séminaires, écoles, collèges, hôpitaux, communautés, à l'entretien desquels elles sont actuellement affectées. »

Le 6 octobre, décret sur la contribution patriotique. Art. 13 : « Tous ceux dont le revenu n'est que de 400 livres, ensemble les hôpitaux et hospices, ne seront assujettis à aucune proportion ; ils seront déclarés libres de fixer cette proportion selon leur volonté. »

Un mois après, le 2 novembre 1789, les biens ecclésiastiques se trouvent mis « à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement des pauvres (2) ». Au fond cette confiscation des biens appartenant au clergé et aux ordres religieux acheva d'enlever aux pauvres un puissant moyen de secours. C'est là une conséquence fâcheuse et probablement contraire à l'esprit du rapporteur. Mirabeau disait à propos de ce décret, dont il était l'auteur avec l'évêque d'Autun : « Je n'ai point entendu soutenir que les créanciers de l'Etat dussent être payés par les biens du clergé

(1) Duvergier, *Collection des décrets*, t. I, p. 61.

(2) *Collection des décrets*, t. I, p. 152.

puisqu'il n'y a pas de dette plus sacrée que les frais du culte, l'entretien des temples et les aumônes des pauvres. Qu'ai-je donc voulu montrer ? une seule chose, c'est qu'il est et qu'il doit être de principe que toute nation est seule et véritable propriétaire des biens de son clergé. » Et dans la même séance, Mirabeau, craignant que les membres de l'Assemblée ne trouvent la spoliation trop violente, ajoutait : « Il ne s'agit pas de prendre les biens du clergé pour payer la dette de l'Etat, ainsi qu'on n'a cessé de le faire entendre. On peut déclarer le principe de la propriété de la nation sans que le clergé cesse d'être l'administrateur de ses biens ; ce ne sont point des trésors qu'il faut à l'Etat, c'est un gage et une hypothèque, c'est du crédit et de la confiance » (*Moniteur* du 3 novembre). Ces paroles, d'une clarté pourtant fort douteuse, produisirent un certain effet sur les membres de l'Assemblée, et malgré une opposition sagement motivée, malgré l'appel constant fait aux cahiers qui obligent moralement les députés et dans lesquels ne se trouve certes pas la demande de la mainmise de l'Etat sur les propriétés ecclésiastiques, la spoliation de ce patrimoine fut approuvée par 568 voix contre 346 et 40 votes nuls. Dès le 21 décembre l'Assemblée rendait un décret « ordonnant la mise en vente de 400 millions de biens domaniaux et ecclésiastiques ».

Un décret du 22 décembre 1789 fait suite au dé-

cret du 2 novembre ; il charge les administrations du département de l'inspection et de l'amélioration du régime des hôpitaux sous l'autorité du Roi.

Les pauvres sont de nouveau atteints par le décret du 5 février 1790 qui supprime les maisons religieuses d'hommes du même ordre se trouvant doubles ou triples dans une même municipalité (1) ; et le 13 de ce mois la loi ne reconnaît plus de vœux monastiques (2).

Le 4 mai 1790 l'adresse envoyée aux départements pour leur annoncer la création des assignats renferme les promesses les plus formelles en faveur du soulagement des pauvres : « L'Assemblée nationale vient de faire un grand pas vers la régénération des finances... La religion, ses ministres, les religieux, les pauvres sont à la nation ; ses représentants ont décrété que dorénavant les frais du culte, le traitement juste et honorable des ministres des autels, l'entretien des religieux, celui des pauvres seraient fournis par le trésor de la nation... La religion, ses ministres, les pauvres n'auront point à craindre qu'on dissipe à d'autres usages ce qui leur sera consacré » (3).

Un décret du 10 septembre 1790 met les ateliers de charité à la charge des municipalités et des départements.

(1) *Collection des décrets*, t. II, p. 86.

(2) *Ibid.*, t. II, p. 116.

(3) *Ibid.*, t. II, p. 346, 353, 358.

Les 12 et 14 septembre, décrets pour la formation d'un comité de santé ne devant avoir aucune des fonctions du comité de mendicité (1).

Au mois de novembre 1790, l'Assemblée s'occupe des enfants trouvés. Sur un rapport fait au nom des comités de judicature et de mendicité, elle décharge de leur entretien les ci-devant seigneurs et décide qu'il sera pourvu provisoirement par l'Etat à la nourriture de ces pauvres délaissés (2).

L'Assemblée déclara que, par exception à la mesure qui mettait à la disposition de la nation les biens appartenant aux personnes morales, « les hôpitaux, maisons de charité et autres où sont reçus les malades continueront, jusqu'à ce qu'il leur en ait été autrement ordonné, à administrer leurs biens comme par le passé » (Décret des 20-22 avril 1790). Et un autre décret des 5-10 avril 1791 ajouta : « Les rentes et dîmes sur les biens nationaux, dont jouissaient les hôpitaux, maisons de charité et fondations pour les pauvres en vertu de titres authentiques et constatés, continueront à être payées à ces établissements aux époques ordinaires et ce provisoirement jusqu'au 1^{er} janvier 1792. » Ainsi non seulement l'Assemblée maintenait les hôpitaux et hospices en possession de leurs biens déclarés biens nationaux, mais elle leur conservait ceux des droits

(1) *Collection des décrets*, t. VI, p. 74-77.

(2) *Ibid.*, t. VII, p. 248.

féodaux qui étaient dus par des immeubles réunis au domaine public. Décision très sage et absolument nécessaire, mais qui n'eut pas l'effet que l'on en pouvait attendre, parce que l'Assemblée qui venait, en changeant l'assiette des impôts, de se priver des revenus anciens et assurés pour en attendre d'autres très incertains, se trouvait dans de sérieux embarras financiers et pas en état de faire face aux obligations qu'elle contractait.

Par décrets des 10-22 septembre 1790, l'Assemblée déclara « supprimer à partir du 1^{er} janvier suivant tout secours accordé à des hôpitaux, hospices, hôtels Dieu, hôpitaux d'enfants trouvés par le trésor public. Il sera pourvu à leurs besoins par les municipalités et les départements respectifs ». Etaient supprimés également, « les traitements accordés à divers médecins attachés à des hôpitaux et maisons de charité particulières, et les fonds alloués pour l'entretien et la réparation ou construction d'hôpitaux appartenant à des municipalités » ; enfin, « il ne sera plus délivré de remèdes dans les provinces aux frais du trésor public ». Ainsi cette Assemblée, qui voulait mettre à la charge de la nation toute l'assistance, commença par supprimer les secours que fournissait le gouvernement royal. Ou elle les mit à la charge des départements et des municipalités, administrations novices dont on ne pouvait être sûr et dont les ressources en tous cas étaient très aléatoires ; ou elle les sup-

prima entièrement comme le crédit destiné à l'envoi de ces boîtes de remèdes si utiles dans les campagnes.

Lorsque l'Assemblée Constituante acheva sa carrière, elle laissa les établissements charitables dans une situation très précaire. Le comité de mendicité le constatait déjà dans son rapport d'ensemble (le septième) : « Un grand nombre d'hôpitaux, privés des aumônes qu'ils recevaient, perdant par la suppression des octrois la plus grande partie de leurs revenus,.... manquent de moyens pour l'entretien des pauvres. Les fonds indispensables sont ou avancés par la généreuse humanité de quelques administrateurs qui y fournissent de leur fortune, ou le plus souvent pris sur les paiements des rentes dues par ces établissements, qui ainsi ne sont pas acquittées. Vous avez, ajoutait-il, voté quelques fonds, mais ce provisoire cesse en janvier et les hôpitaux vont rester sans ressources. »

Quelques ateliers de charité furent établis mais dans les villes seulement et avec si peu de succès qu'il fallut bientôt y mettre fin.

L'Assemblée Constituante avec ses grands projets laissait l'assistance dans l'état où elle l'avait trouvée, mais en lui ôtant une partie de ses ressources et en menaçant les autres puisque les fondations qui les fournissaient n'étaient que provisoirement tolérées et que même la légitimité des aumônes restait en suspens.

Toute la législation de l'Assemblée Constituante offre le caractère de mesures provisoires, il est rare d'y rencontrer un texte important, un texte général ayant en vue simplement une question d'assistance ; cette question-là ne vient jamais que comme accessoire dans un décret. N'en voulons cependant pas trop à l'Assemblée Constituante d'avoir négligé l'assistance, les questions politiques étaient alors au premier rang et d'elles dépendaient les questions sociales, il fallait parer au plus pressé.

La Constituante n'avait pas eu le temps de discuter les projets du comité de mendicité. Elle se borna à prescrire dans la Constitution du 3 septembre 1791 « un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas su s'en procurer » (1). Cette déclaration une fois faite, l'Assemblée reconnaît son impuissance, le 26 septembre 1792, avant de se séparer : « Considérant avec peine, dit-elle, que l'immensité des travaux l'empêche dans cette session de s'occuper de l'organisation des secours dont elle a dans la Constitution ordonné l'établissement, elle laisse à la législature suivante l'honorable soin de remplir cet important devoir » (2).

(1) *Collection des décrets*, t. XVIII, p. 14.

(2) *Ibid.*, t. XVIII, p. 664.

SECTION II. — L'Assemblée Législative.

1^o *La doctrine.*

L'Assemblée Législative se réunit le 1^{er} octobre 1791 et se sépara le 21 septembre 1792. Elle vit l'invasion, la guerre étrangère, la chute de la royauté, les massacres de septembre, il lui resta peu de loisirs pour les réformes sociales. Elle eut néanmoins ses idées et son système sur l'organisation des secours publics.

Le 13 octobre 1791, Camus lui rendit compte des travaux des comités de la Constituante jusqu'au jour de sa séparation. Camus nous montre ces comités transformés en organes actifs : l'Assemblée était trop absorbée par ses travaux « pour consumer le temps précieux de ses séances aux consultations journalières des départements, des districts et des particuliers. L'inertie des agents exécutifs contraignit les comités à suivre directement et par eux-mêmes l'exécution des lois et à entretenir une correspondance active avec les corps administratifs ».

Camus résume les travaux du comité de salubrité. D'après lui, « l'étude de l'art de guérir » fait partie du travail sur l'éducation nationale. L'établissement des maisons de santé ressortit aux secours publics ; le comité de mendicité avait cherché « à organiser tous les secours destinés aux pauvres » ; l'Assemblée a ajourné les règlements définitifs qui lui étaient

présentés ; il est urgent de les reprendre « et d'acquitter la dette de la nation envers l'humanité misérable et souffrante ». Le plan de Camus fut discuté. L'Assemblée décida qu'il y aurait un comité de secours publics et un comité d'instruction publique. Le comité de secours publics fut nommé au scrutin le 27 octobre 1791. Il comptait 25 membres titulaires et 11 membres suppléants : parmi eux beaucoup d'inconnus et la plupart des 28 médecins de l'Assemblée.

Le comité se divisa d'abord en 3 sections : secours publics, mendicité et salubrité. Quatre sections furent ensuite proposées : hôpitaux, enfants, écoles de médecine et pauvres valides. La première division fut conservée.

Le 17 janvier l'Assemblée charge gravement ce comité « de lui présenter dans le plus court délai un plan de travail sur l'organisation générale des secours à donner aux pauvres valides et invalides, l'administration des hôpitaux et hospices et sur la répression de la mendicité » (1).

L'Assemblée entend des rapports, et fautedemieux, elle s'écrie triomphalement le 16 février 1792 : « Le comité de secours publics.... touche enfin au terme si longtemps attendu. Après 4 mois seulement de travaux continuels et pénibles, il est sur le point de pré-

(1) *Collection des décrets*, t. XVIII bis, p. 81.

senter à l'Assemblée le système complet des encouragements, des secours qu'une nation riche et libre doit à cette portion de citoyens qui, nés avec des droits égaux, mais privés des avantages de l'association commune par des malheurs imprévus, par l'effet de l'inégalité nécessaire des fortunes, par le défaut d'instruction qui appauvrit encore l'indigence, par la grossièreté des mœurs qui suit l'ignorance, ont droit d'exiger que la société répare l'ouvrage de la nécessité et de la nature, rétablisse l'égalité que le sort avait altérée et conserve ou rende à l'indigence abattue la dignité de l'homme, le caractère imposant et sacré de la liberté... » (2).

Le comité présenta son projet d'organisation d'assistance publique. Ce projet, lu à l'Assemblée le 13 juin 1792, ne fut pas même discuté (3). Il est remarquable à certains points de vue et fait l'éloge de son rapporteur, Bernard d'Airy, député de l'Yonne. Nous ne saurions passer sous silence ses dispositions générales.

Le Comité, adoptant l'idée soumise à l'Assemblée Constituante proposait de réunir en un centre tous les fonds applicables à l'assistance des pauvres, et d'établir un mode uniforme et juste de répartition ; mais il fallait d'abord détruire de fond en comble le régime des hôpitaux. Comme la centralisation des

(1) *Ibid.*, n° 421, p. 249.

(2) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. XII, p. 655-656.

revenus de tous les hôpitaux n'aurait pu suffire à composer le fonds de secours nécessaire au royaume entier, le Comité demandait qu'un supplément annuel et variable selon les circonstances fût voté par le Corps législatif. Quant à la base de répartition, ce serait d'un côté, disait-il, la population départementale, comparée avec le nombre d'habitants payant un impôt égal à dix journées de travail, et de l'autre le prix de la journée de travail dans chaque département.

Le rapporteur rappelait ensuite que le Comité de l'Assemblée Constituante avait proposé la vente des biens des hôpitaux, et sans déclarer sa propre opinion, il la faisait pourtant assez connaître en annonçant que bientôt cette importante question serait traitée séparément. Mais si l'on jugeait à propos de conserver ces biens, il demandait d'avance la centralisation des revenus pour en former la partie la plus considérable du fonds de secours annuellement voté. De cette masse, accrue par un crédit ouvert sur le Trésor public, on ferait trois parts : l'une, pour l'entretien des hospices, une autre pour les secours à domicile et la troisième pour les ateliers de charité. L'emploi de ces secours serait laissé à la discrétion des agences locales, composées d'un habitant de chaque commune du canton. Car on soutenait que si l'assistance du pauvre était une dette sacrée de la nation, tout le détail du règlement d'emploi ne regardait que

les municipalités; d'où l'on concluait que les fonds une fois sortis du Trésor, si mauvaise qu'en fût l'application, l'Etat pleinement déchargé de sa dette n'aurait plus de surveillance à exercer, et que, si l'on ne pouvait venir en aide à tous les misérables, il y aurait lieu d'en attribuer la cause, non à l'insuffisance des sommes allouées, mais au mode vicieux de répartition locale.

Entre les diverses formes de l'assistance le Comité recommandait surtout la distribution des secours à domicile. Aussi, à chaque agence cantonale il attachait un officier de santé chargé du soin gratuit des malades, et une sage-femme pour les mères inscrites parmi les pauvres.

Enfin dans la troisième partie du projet le rapporteur étudiait la question des secours aux pauvres valides. Le Comité offrait d'abord du travail aux indigents, mais il ne les destinait pas à de vastes entreprises qui exigent le déplacement d'une multitude d'ouvriers et qu'on ne peut suspendre ni même ralentir sans dommage. C'est pourquoi le Comité demandait que l'atelier de charité, ouvert seulement pendant la saison rigoureuse à une époque où le pauvre valide est sans ressources, eut pour territoire le canton et pour but ordinaire l'entretien des routes, les défrichements, le redressement du lit des ruisseaux, ainsi que tous les travaux d'utilité locale. De plus, nul canton ne devait être

admis à la répartition du fonds commun de secours qu'en s'obligeant par une contribution volontaire à augmenter d'un quart la somme accordée.

Ce sont là les dispositions générales du rapport que nous avons tenu à étudier, car c'est tout le programme de la Législative en matière d'assistance, il représente également toute sa doctrine. La Législative, par la voix de son comité de secours publics, répète et confirme la doctrine de la Constituante sur les droits de l'homme à un minimum de ressources que la société lui doit en lui garantissant du travail. Il s'ensuit que « l'assistance du pauvre est une charge nationale... Elle est le premier des devoirs imposés par le pacte social ». C'est à tort qu'on l'a regardée comme une grâce et qu'on l'a abandonnée à la bienfaisance particulière. La bienfaisance privée choisit ceux qu'elle assiste, la bienfaisance publique embrasse l'ensemble des besoins et l'universalité des malheureux. « Ce n'est pas parce qu'elle les voit qu'elle les assiste, c'est uniquement parce qu'ils ont besoin d'assistance, que la société exige qu'ils soient secourus, que cette assistance est pour elle un devoir. » Bernard d'Airy laisse sa place et sa fonction à la bienfaisance privée : « La loi ne peut pas prévoir tous les cas, tous les malheurs individuels... » Quoi qu'elle ait fait pour le soulagement de l'humanité, elle ne dispensera pas le riche de l'obligation de secourir le pauvre. La bienfaisance particulière

seule peut « s'insinuer dans les détails, pénétrer dans le recoin obscur de l'étroit réduit du pauvre qui dérobe sa misère aux regards du public, lui ouvrir sa bourse et son cœur, gagner sa confiance, lui prodiguer enfin les soulagements physiques et, ce qui est bien préférable encore, les soins affectueux ». De là des souscriptions libres et volontaires coïncidant avec les fêtes nationales.

Si l'assistance est générale, elle ne doit pas être gratuite. Elle est la compensation d'un travail fourni, d'un service passé ou futur : « L'enfant reçoit pour le travail qu'il ne peut pas encore fournir mais qu'un jour il fournira ; le vieillard, pour celui qu'il n'est plus en état de donner, mais qu'il a longtemps donné ; celui qui est dans un état passager d'infirmité ou de souffrance a droit au secours pour le travail qu'il a déjà produit. et que, rendu à la société, il pourra encore produire... » L'assistance est de justice étroite même à l'égard des infirmes habituels : La mère de ces êtres dit : « Recevez ce nouveau citoyen, l'assistance que je vous demande pour lui n'est que le retour des services que son père, que ses frères vous ont rendus ou qu'ils pourraient un jour vous rendre (1). »

2° *La législation.*

Ce rapport avait certainement une importance et

(1) *Archives parlementaires*, t. XLV, p. 136 à 159.

était destiné à avoir une grande influence. Cependant il fut peu écouté, et l'on demanda même, au milieu des murmures de l'Assemblée, que la lecture fut discontinuée. Ce rapport fut le seul stérile effort de l'Assemblée législative. L'Assemblée a cependant légiféré, mais il n'est pas une loi d'ensemble, ou une loi d'aspect général qui marque dans la législation de l'assistance publique. Il ne faudrait pas songer à énumérer les innombrables arrêtés du Comité de secours publics et les 56 décrets rendus par la Législative en matière d'assistance (1). Ces décrets embrassent toutes les formes de la misère, toutes les catégories d'indigents ou de nécessiteux accidentellement atteints par les conséquences de la Révolution, toutes les collectivités charitables touchées dans leur existence ou dans leurs revenus.

Tout d'abord les villes réclament pour leurs hôpitaux et hospices, Lyon notamment obtient 50.000 livres pour ses enfants, plus 900.000 livres pour ses hôpitaux. Une ville cependant échoue dans sa demande, c'est Versailles.

Après les villes, les départements demandent des secours pour la translation de leurs hôpitaux insalubres, pour les mauvaises récoltes, pour toutes les

(1) *Etat des décrets rendus pendant la Législative*, 20 sept. 1792 (*Arch. nat.*, t. L, p. 193). — Le rapporteur en cite 56 et ajoute même : « Il en est échappé quelques-uns qu'il sera facile sous quelques jours d'ajouter à la suite. »

calamités et toutes les intempéries. Chaque catégorie de sinistrés tend sa sèbile à la nation.

Les uns ont souffert de l'invasion, leurs propriétés ont été dévastées, ils sont patriotes, il faut les indemniser ; les autres ont été victimes de gelées, d'inondations, de grêles, d'incendies, il faut les indemniser.

Tous les auteurs d'un acte de dévouement, de courage, de sauvetage font valoir leurs titres avec assurance comme des droits acquis à la gratitude nationale.

Les secours publics servent à la fois à soulager l'indigence et à récompenser le patriotisme. Il n'est pas jusqu'à Latude qui n'obtienne un secours supplémentaire de 3.000 livres, indépendamment de la pension de 400 livres qu'il avait obtenue du roi en 1784.

« La France est atteinte de son mal endémique, dit M. Ferdinand Dreyfus, villes, corporations ou particuliers, chacun a les yeux tournés vers l'Assemblée comme jadis vers le roi, parce que l'Assemblée représente l'Etat, maître et distributeur des ressources nationales. » Il y a cependant par moment des résistances : « Défiez-vous, disait Charlier, député de la Marne, de ces demandes particulières, parce que lorsqu'il s'agira de secours généraux vous vous trouverez épuisés. » Cependant malgré cet avertissement l'Assemblée vote les subsides deman-

dés. Aussi l'addition est grosse. Il est difficile ici de séparer budgétairement la Constituante et la Législative. D'après Roland, on avait distribué en 1791 et 1792 9 millions pour les hôpitaux ; sur ces 9 millions, Paris prit 4.670.000, livres dont 3.640.000 pour l'Hôpital général et le reste pour l'Hôtel-Dieu. Quarante et une villes bénéficièrent du reste ; Lyon pour 1.180.000 livres, Nantes pour 126.000 livres, Rennes pour 140.000 livres. Et l'on sait combien ces crédits furent insuffisants à raison de la suppression des dîmes et octrois (1).

La situation de l'assistance publique fut encore aggravée par la suppression des congrégations charitables qui venaient en aide aux indigents. Dès le 13 février 1790, la Constituante avait décrété la suppression des ordres religieux. C'était une mesure autant financière que politique. Il s'agissait de rendre à la circulation les propriétés de main-morte détenues par les congrégations, en les mettant à la disposition de la nation. Mais malgré ce décret, l'ensemble des ordres religieux subsistait

La Législative abolit par deux décrets successifs, les 4 et 18 août 1792, les congrégations régulières et séculières. Cependant le décret du 4 août exceptait de la suppression des couvents « les religieuses consacrées au service des hôpitaux et autres établisse-

(1) Ces détails sont donnés par M. Ferdinand Dreyfus : *L'assistance sous la Législative et la Convention*, p. 16 et suiv.

ments de charité, à l'égard desquels il n'est rien innové ». Le 7 août, il était décidé que les religieuses occupées aux soins des malades « conserveraient comme par le passé la totalité de leurs revenus ». D'ailleurs, d'après le projet de décret, toutes les congrégations ecclésiastiques étaient supprimées, « sauf celles uniquement vouées au service des hôpitaux et au soulagement des malades » (art. 1^{er}). Cette exception ne fut pas acceptée par tous les membres et souleva des récriminations. Le décret du 18 août 1792 s'en tira par un subtil *distinguo*. L'article 1^{er} déclarait éteintes et supprimées « toutes les corporations religieuses et congrégations séculières d'hommes et de femmes, ecclésiastiques ou laïques, même celles uniquement vouées au service des hôpitaux et au soulagement des malades ». Mais l'article 2 déclarait que « dans les hôpitaux et maisons de charité, les mêmes personnes continueront comme ci-devant le service des pauvres et le soin des malades à titre individuel, sous la surveillance des corps municipaux et administratifs jusqu'à l'organisation définitive que le Comité des secours présentera incessamment à l'Assemblée nationale » (1). Supprimées en tant que membres de congrégations, les religieuses étaient maintenues en tant qu'individualités.

La Législative se sépara le 21 septembre 1792 sans

(1) Aulard, *La Révolution française et les congrégations*, p. 293.

avoir discuté les rapports que lui avait présentés son Comité de secours publics. Son œuvre en matière d'assistance fut toute théorique. Cependant la Législative ainsi que la Constituante a préparé la voie à la Convention. La doctrine est émise : L'assistance est nationalisée ; elle devient une dette de l'Etat. L'Etat remplace l'Eglise charitable, les congrégations charitables, les collectivités quelconques s'occupant d'assistance. L'Etat les considère comme des établissements publics chargés de l'assistance ; il centralise les services d'assistance et par conséquent se croit autorisé à supprimer les services intermédiaires et à prendre leurs biens. Il résulte de cette centralisation que l'Etat reste face à face avec l'individu. Les départements et les communes perdent toute individualité charitable, toute autonomie bienfaisante et ne sont plus que des organes mécaniques de distribution. Le système aboutit à la ruine de l'assistance privée. Mais le Directoire s'arrêtera dans cette exagération, et la suppression de la vente des biens hospitaliers viendra rendre à temps aux hôpitaux la disposition de leurs revenus.

SECTION III. — La Convention Nationale.

La Convention Nationale se réunit le 21 septembre 1792 et finit le 26 octobre 1795 (4 brumaire an IV). Quelle fut l'organisation administrative de l'as-

sistance publique pendant cette époque ? L'assistance publique relevait du ministère de l'intérieur. Le ministre de l'intérieur partageait l'action exécutive avec deux Comités : le Comité de salut public et le Comité des secours publics. Le 12 germinal an II (2 avril 1794), le conseil exécutif provisoire est supprimé et remplacé par douze commissions exécutives expressément subordonnées au Comité de salut public. En réalité ces commissions sont des bureaux du Comité de salut public ; elles remplacent les six ministres. La commission nationale des secours publics est la sixième de ces commissions exécutives. Plus le rôle du Comité de salut public grandit, plus celui du Comité des secours publics diminue. Il se renferme dans ses attributions techniques, discute théoriquement des projets généraux, distribue des menus secours. Les mesures importantes sont prises par le Comité de salut public et exécutées par la sixième commission. Après le 9 thermidor, les attributions des Comités sont modifiées. La Convention gouverne alors avec 16 comités responsables devant elle et avec ses commissions exécutives responsables devant ses Comités. Le Comité des secours publics porte le numéro 16 dans la liste publiée dans l'*Almanach national de l'an II*. D'abord divisé en trois sections, secours publics, mendicité, salubrité, il s'est réuni pour composer un bureau général ; « il surveille les établissements publics de charité, propose le mode

de répartition des secours, inspecte le vagabondage, la voirie et la médecine et veille à l'exécution fidèle des lois de police relatives à tous ces objets (1) ».

Avant d'entreprendre l'étude de l'assistance publique sous la Convention, il est indispensable de connaître la situation de l'assistance privée. Celle-ci est de moins en moins en faveur. Comme l'Etat absorbe toutes les ressources et se charge de toutes les dépenses, l'initiative individuelle se ralentit et les sociétés charitables tombent en sommeil. Cependant quelques-unes subsistent encore et ne disparaissent que sous la Convention.

La Société de charité maternelle subsiste encore en 1793. Il en est de même de la Maison philanthropique (2). Cette société fut autorisée par la Convention à continuer provisoirement ses distributions, la Convention lui vint même en aide souvent en s'en servant comme intermédiaire ; mais elle dut cesser ses libéralités une fois les lois d'assistance votées. Ce refus était logique ; puisque la nation est la seule débitrice de la dette d'assistance, les sociétés de bienfaisance n'ont plus d'objet ; toute réparation par l'initiative privée est abusive et avilissante.

L'arrêt de mort des sociétés privées fut prononcé le

(1) *Almanach national* de l'an II, p. 115.

(2) Voir les détails concernant cette société de secours dans l'ouvrage de M. Péan de Saint-Gilles, *La maison philanthropique de Paris*.

19 germinal an III (avril 1795) ; le Comité de secours publics le contresigne en décidant que « les fondateurs des établissements de bienfaisance ne pourront réclamer ni le prix des fondations établies, ni le droit de présentation aux places vacantes (1) ».

1° *La doctrine.*

La Constituante et la Législative ont facilité à la Convention le travail d'organisation de l'assistance par des travaux préparatoires. La Convention les a repris, et après les avoir discutés (ce que n'avaient jamais fait la Constituante ni la Législative), elle a formulé sa doctrine en quatre lois : celles du 19 mars 1793, du 28 juin 1793, du 24 vendémiaire an II, et du 22 floréal an II.

Mais avant ces diverses lois, la doctrine de la Convention avait été préparée par le Comité de constitution et discutée au moment de la Déclaration. Le Comité de constitution formé le 11 octobre 1792 avait ouvert une vaste enquête dans laquelle « tous les amis de la Liberté et de l'Égalité étaient invités à présenter, en quelque langue que ce soit, leurs plans et leurs vues ». Les mémoires et les projets abondèrent : philosophes et écrivains s'étaient mis à l'œuvre.

Tous reconnaissent que l'instruction et les secours

(1) Ferdinand Dreyfus, *L'assistance sous la Législative et la Convention*, p. 49 à 51.

publics sont « une dette sacrée de la société ». Carnot dit que « la société doit pourvoir aux besoins de ceux dont elle réclame les services ; elle doit également des secours à ceux que la vieillesse ou les infirmités mettent hors d'état de lui en rendre davantage ».

Daunou restreint le rôle de la bienfaisance publique. « Elle ne s'exercerait qu'envers ceux qui ne pourraient point subsister par leur travail, envers les enfants, les femmes, les vieillards, les infirmes et les malades. Cinquante millions destinés à cette dette sociale essuieraient bien des larmes, prévendraient bien des crimes, éteindraient enfin la mendicité et répandraient la consolation, la paix et la vertu sur toutes les contrées de l'Empire. » « Il sera pourvu, disait-il dans son projet de déclaration, par des secours publics aux besoins des indigents et des invalides hors d'état de travailler. »

De Sacy, député de la Haute-Garonne, s'occupe des enfants trouvés dans son *Plan de Constitution*. « Les enfants, dit-il, qui ne sont reconnus par aucun parent ni adoptés par aucun citoyen appartiennent à la République. Elle leur doit les soins d'un bon père et d'une bonne mère... Nulle éducation ne promet de plus grands succès. Dans l'éducation des autres enfants, les vues des instituteurs sont sans cesse contrariées par les parents, par les convenances de famille... Dans les asiles ouverts aux en-

fants trouvés, aucune convenance d'Etat, aucun intérêt de famille, aucun préjugé ne gêne... L'instinct a tout son essor, il n'a besoin que d'un guide, c'est à la patrie à le lui offrir... J'ose promettre à la République qu'elle verra sortir de ces hospices de l'infortune de grands hommes en tout genre qui seront sa gloire et son appui, que la peinture y trouvera des David, l'éloquence des Démosthène, la marine des Barth, la tactique militaire des Turenne (1).»

Poultier, dans son *Plan de constitution populaire*, développe tout un plan d'assistance. « Le droit d'un citoyen étant l'existence et la sûreté de la vie, tout citoyen dans l'indigence recevra des secours proportionnés à ses besoins et à ses services pour sa nourriture et son entretien. »

Le rapport sur la constitution girondine fut lu le 15 janvier par Condorcet, puis par Barrère. Cette constitution était précédée d'une Déclaration des droits en 33 articles. Pour Condorcet et pour le Comité, la propriété était un droit naturel au même titre que la liberté et l'égalité. Mais si la propriété était ainsi respectée et garantie, c'était à condition d'assurer par des lois précises le développement de la prévoyance et le droit à l'assistance. « Les secours publics, disait l'article 24 de la Déclaration des droits, sont une dette de la société, et c'est à la loi d'en déterminer l'étendue et l'application. »

(1) Jaurès, *Histoire socialiste*, t. IV, p. 1567.

« Le projet de constitution, dit M. Aulard, était si démocratique que pour le dépopulariser et le faire paraître modéré, il fallait aller jusqu'au socialisme. Robespierre et les Jacobins allèrent jusque-là, non qu'ils voulussent réellement opérer une réforme radicale de la société, mais par tactique politique (1). » Robespierre s'y attaqua. Il s'attaqua d'abord au droit primordial, déclaré naturel par la déclaration girondine, au droit de propriété. « La propriété, dit-il, est limitée au droit qu'a chaque citoyen de jouir et de disposer de la portion des biens qui lui est garantie par la loi. Le droit de propriété est borné.... par l'obligation de respecter le droit d'autrui. » La propriété n'est donc plus regardée que comme un droit « secondaire et dérivé, un suspect contre lequel s'élèvent d'emblée toutes sortes d'hypothèses et de présomptions redoutables ». Approuvée par le club des Jacobins, la déclaration robespierriste est « l'extrême formule officielle de la pensée sociale de la Convention ». Cette nouvelle fonction de la propriété conduit Robespierre à modifier le projet girondin sur les secours publics (2).

Le droit au travail y est nettement proclamé : « La société est obligée de pourvoir à la subsistance de

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, p. 291.

(2) Ces différents projets sont donnés dans la collection Portiez de l'Oise. Ils sont cités par M. Ferdinand Dreyfus, *L'assistance sous la Législative et la Convention*, p. 55 et suiv.

tous ses membres soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. Les secours indispensables à celui qui manque de nécessaire sont une dette de celui qui possède le superflu. »

La discussion s'ouvrit le 22 avril 1793 sur l'article 24 du projet girondin. Personne ne sépara les deux idées complémentaires de la Révolution : le droit de l'homme aux secours entraînant le droit corrélatif de la société de contraindre l'homme oisif au travail et de punir rigoureusement la mendicité. Les Montagnards insistèrent sur le caractère obligatoire de la dette d'assistance : « Ce qui est une dette sociale, dit Oudot, ne peut être considéré comme tel de la part de la société que comme dérivant du droit de l'homme..... Il faut que la richesse cesse de regarder comme une générosité ce qui est un devoir..... Ce devoir est une des conditions essentielles sur lesquelles est fondée la protection que la société accorde à ses propriétés. »

Cependant les Girondins eurent peur, ils montrèrent à l'Assemblée les dangers qu'il pourrait y avoir de trop promettre : « Les membres, dit Vergniaud, ne doivent pas entrer dans la société pour que la société les nourrisse, mais pour se procurer eux-mêmes les moyens de subsistance. » Boyer-Fonfrède surenchérit encore : « La société, dit il, ne doit des secours qu'aux infirmes, à ceux qui ont été disgraciés de la

nature et qui ne peuvent plus vivre de leur travail, Vous tueriez l'industrie et le travail si vous assuriez la subsistance à tous ceux qui n'ont rien, mais qui peuvent travailler (1). »

Finalement, après plusieurs lectures, l'article 23 fut voté en ces termes : « La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » « Il n'est plus question, dit M. Ferdinand Dreyfus, de la dette que le possesseur du superflu devait à celui qui manque du nécessaire. » Ce texte ainsi adouci, précisait la doctrine de la Constituante et de la Législative ; il était dans la logique de la Révolution.

2° La législation.

Loi du 19 mars 1793. — Bases de secours. — Vues de prévoyance.

L'article 23 de la constitution girondine reconnaissait le droit au travail pour les valides, le droit à la vie pour les autres. La loi du 19 mars 1793 en fut la première application.

Cette loi fut votée sur la proposition de Beauvais, son rapporteur. Elle ne souleva que de légers débats et fut votée sans amendements. Voici les considérants et les principes de cette loi : « La Convention nationale, dit le rapporteur, mettant au nombre des principaux devoirs celui d'asseoir sur les bases éternelles

(1) *Archives parlementaires*, t. XLIII, p. 110.

de la justice et de la morale une nouvelle organisation de secours publics, et considérant qu'il importe que leur répartition se fasse dans une proportion exacte et suivant les règles de l'égalité la plus parfaite qui puisse être atteinte, considérant que les établissements auxquels le nouvel ordre de choses donne naissance doivent être tels qu'il en résulte pour le pauvre une assistance toujours certaine, calculée sur les besoins de la vie à tous les âges et à toutes les époques, considérant enfin que la société en assurant le travail à ses membres est autorisée à leur interdire toute action qui la priverait de celui qu'elle a le droit d'en exiger et dont les conséquences pourraient intéresser l'ordre public, après avoir déclaré comme principes : 1° que tout homme a droit à sa subsistance par le travail s'il est valide, par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler ; 2° que le besoin de pourvoir à la subsistance du pauvre est une dette nationale, décrète ce qui suit : (1) »

La loi du 19 mars 1793 ordonnait à chaque législature de délivrer aux départements une somme annuelle destinée aux secours publics. Les bases de répartition étaient : « 1° La portion contribuable des départements, comparée avec la non-contribuable, de telle sorte qu'à parité de population le dé-

(1) *Réimpressions de l'ancien Moniteur*, t. XV, p. 748. — Le texte du décret suit immédiatement ces considérants.

partement qui comptait un moindre nombre de citoyens contribuables avait droit à une plus forte part de secours. 2^o Le prix commun de la journée de travail dans chaque département, de sorte qu'à parité de population et de non-contribuables celui où le prix de la journée de travail était le plus élevé devait aussi à proportion recevoir davantage (art. 2).

Des départements aux districts, des districts aux cantons, la répartition portait sur les mêmes bases. La législature mettait seulement en réserve pour les circonstances extraordinaires et les accidents imprévus le cinquième de la somme de secours déterminée par elle. De plus, l'assistance du pauvre étant proclamée une dette nationale, tous les biens provenant de fondations et dotations en faveur des indigents, ainsi que ceux des hôpitaux, tous ces majorats de la misère, devenus sans objet désormais, devaient être vendus.

Enfin, par une disposition empruntée au projet lu à l'Assemblée législative, une agence gratuite du canton était chargée, sous la surveillance des corps administratifs, de la distribution du travail et des secours aux malheureux, valides ou non valides, mais domiciliés et inscrits. Les municipalités n'avaient droit à une somme applicable aux ateliers de bienfaisance qu'après avoir elles-mêmes voté une contribution égale au quart du fonds accordé par l'Etat.

L'assistance publique était ainsi ordonnée :

Pour les pauvres valides, travaux de secours ouverts dans la morte saison tous les jours de la semaine, le septième excepté ;

Secours à domicile pour les pauvres infirmes, leurs enfants, les vieillards et les malades ;

Maisons de santé pour les malades sans domicile ou sans une famille dont ils puissent espérer des soins ;

Hospices pour les enfants trouvés, les vieillards et les infirmes (1) ;

Secours pour les calamités imprévues ;

Au besoin nomination d'officiers de santé pour les indigents traités à domicile ; pour les orphelins et les enfants inscrits au rôle des pauvres.

Dans les villes et dans les campagnes, chirurgiens et accoucheuses d'une capacité reconnue, chargés de donner des soins aux mères indigentes ;

Augmentation du nombre des établissements pour les noyés et asphyxiés.

Grâce à cette organisation de secours publics, le décret donnait l'assurance que la mendicité serait réprimée sans retour. Toute distribution de pain et d'argent dans les rues et aux portes des maisons était défendue ; on espérait y suppléer par des souscrip-

(1) Le mot hospice est ici appliqué dans le sens où on le prend aujourd'hui ; mais très souvent les lois de la Convention le prennent aussi dans le sens d'hôpital.

tions volontaires, versées dans la Caisse nationale, et comme par un dernier hommage à cette vertu qu'on venait d'interdire, on devait afficher tous les trois mois à la maison commune le tableau des offrandes civiques, et les proclamer ensuite sur l'autel de la patrie, les jours consacrés aux fêtes nationales. C'était par application des idées de Condorcet que l'on complétait l'assistance par la prévoyance. C'était la création d'une Caisse nationale alimentée par les souscriptions volontaires. « Il faut, dit Maignet, combattre l'indigence en la soulageant. Ouvrons à la veuve, à l'orphelin des caisses où ils puissent venir déposer leurs deniers tout aussi facilement que le capitaliste ses trésors. Qu'il fructifie ou qu'il s'y convertisse en une rente viagère, suivant la volonté du dépositaire. Offrons lui tout à la fois sûreté et bénéfice. Que tous les calculs soient en sa faveur. » On luttera aussi contre les loteries et contre les tontines qui réservent « d'énormes bénéfices aux administrateurs et aux actionnaires » (1).

Telle était l'économie de ce système nouveau d'où résultait, pour la nation, le devoir de subvenir à toutes les misères, accidentelles ou prévues, honorables ou volontaires, et le droit de centraliser les ressources de la bienfaisance, en violant même la

(1) Rapport de Maignet sur l'organisation des caisses d'économies en faveur de l'indigent. Rapporté par M. Ferdinand Dreyfus, *op. cit.*, p. 64.

propriété des hospices ; pour le pauvre, la publicité nécessaire, officielle de son dénuement, c'est-à-dire l'inscription sur le livre de la bienfaisance nationale. Mais, avant qu'on lui eût délivré quelque chétive aumône, il devait attendre avec résignation que l'agence cantonale eût adressé une demande aux corps administratifs, parfois à la législature qui l'eût renvoyé du département au district, puis du canton aux municipalités, tandis que celles-ci n'auraient souvent pu participer au secours national par l'impossibilité de fournir à une contribution nouvelle.

De plus, si les communes avaient le droit de se refuser à toute imposition extraordinaire et de renoncer ainsi à leur part du fonds commun d'assistance, comment la promesse légale des travaux de secours se fut-elle accomplie ? Où le malheureux eût-il porté sa plainte ? A l'agence du canton ? Elle était sans ressources ; à l'hospice ? on en avait vendu les biens ; à la paroisse ? l'aumône était interdite.

Telle fut dans le plan arrêté par la Convention la première des lois organiques sur l'assistance. Un décret du 8 juin avait ordonné qu'il serait établi dans chaque département une maison de secours affectée aux personnes des deux sexes perclues de leurs membres ou privées de la vue. Puis des décrets des 16, 17, 19 et 22 juillet vinrent réorganiser l'Hôtel-Dieu de Paris et les Quinze-Vingts. Mais arrivons à la loi du 28 juin 1793.

Loi du 28 juin 1793 (1). — Secours aux enfants pauvres, vieillards. — Organes de secours.

Cette loi qui prenait modestement pour titre : « Des secours à accorder aux enfants », proclamait en effet le droit à l'assistance dès son premier article : « Les pères et mères, qui n'ont pour toute ressource que le produit de leurs travaux, ont droit aux secours de la nation toutes les fois que le produit de ce travail n'est plus en rapport avec les soins de la famille. » Et la Convention déclarait dans les articles suivants dans quel cas elle considérait que le travail du père n'est pas en proportion des besoins de la famille : « Celui qui, vivant du produit de son travail, a déjà deux enfants à sa charge, peut réclamer les secours de la nation. » C'était promettre les secours publics à tout agriculteur ou artisan qui aurait deux enfants, chose assez fréquente et qui était surtout fréquente en ce temps là. Voilà du coup la majeure partie des Français devenus, s'ils le veulent (et en pareil cas les intéressés le voudront toujours), pensionnaires de la nation. A la vérité, l'allocation des secours n'était que temporaire, elle finissait lorsque l'enfant atteignait l'âge de douze ans, mais elle était due lorsque de nouveaux enfants survenaient. Quant à savoir avec quelles ressources la nation ferait face à ces dé-

(1) Cette loi est rapportée dans les *Réimpressions de l'ancien Moniteur*, t. XVII, p. 28.

penses, c'était une considération qui ne touchait en rien les intrépides théoriciens de la Convention.

Après avoir promis aussi libéralement des secours aux pères et mères de famille, ils ne voulurent pas être moins généreux envers les filles mères. « Il sera établi dans chaque district une maison où la fille enceinte pourra se retirer pour faire ses couches ; elle pourra y entrer à telle époque de sa grossesse qu'elle voudra. » Après l'accouchement, elle avait le choix ou de conserver son enfant en touchant une pension, ou de le remettre à une nourrice payée par la nation. Dans tous les cas on lui promettait le secret le plus inviolable.

Quant aux enfants abandonnés, la nation se chargeait de leur éducation physique et morale. Chaque municipalité devait ouvrir un dépôt pour recevoir ses enfants. Elle « y fera trouver tout ce qui est nécessaire à la santé de l'enfant » et pourvoira à ses premiers besoins. Exiger que toutes les communes, même les moindres, même celles de la campagne, érigent et entretiennent de tels établissements est leur supposer des ressources suffisantes. Prendre une pareille mesure, c'est supposer aussi que le nombre des enfants trouvés va s'accroître tout à coup dans des proportions inouïes. Peut-être, en effet, n'aurait-il pas déplu à ces législateurs, partisans outrés de Jean-Jacques Rousseau, que les doctrines des philosophes de Genève devinssent la règle

de conduite des Français, et que chacun d'eux chargeât la nation de l'éducation de ses enfants. Quelques membres de l'Assemblée, plus hardis, avaient demandé que ce système fût obligatoire, et c'est ce que réclame Saint-Just dans ses *Institutions républicaines*. La majorité de la Convention, sans aller jusque là, se borna à rendre le système praticable. Elle régla d'ailleurs avec le plus grand détail tout ce qui concernait les enfants trouvés ; il fut défendu de leur donner un autre nom que celui d'orphelins, et il fut décidé qu'après être sortis de nourrice, en attendant l'âge de douze ans, où ils étaient mis en apprentissage, soit chez un cultivateur, ils seraient élevés dans des hospices où seraient reçus aussi les vieillards sans asile. Ces derniers avaient droit à une pension suivant leur âge, car le secours à domicile était préféré, mais il leur était toujours loisible d'entrer à l'hospice où ils devaient jouir de la plus grande liberté. Nulle obligation n'était plus imposée aux familles relativement à leurs vieillards tombés dans la misère.

Les secours devaient être distribués par le moyen d'« agences de secours » à raison d'une par arrondissement et composées « d'un citoyen et d'une citoyenne pris dans chaque commune ». Un officier de santé et une accoucheuse, nommés par l'agence et rétribués par la nation, devaient leurs soins aux pauvres inscrits. Il était formé en outre, « dans le

lieu le plus convenable de l'arrondissement, un dépôt de pharmacie, où l'on ira prendre les remèdes sur l'ordonnance de l'officier de santé à qui il est expressément défendu d'en fournir ».

**Loi du 24 vendémiaire an II (1). — Mendicité,
ateliers de secours, maisons de répression.**

Cette loi, dont les dispositions sont presque textuellement empruntées aux projets soumis à l'Assemblée constituante, édicte des mesures contre la mendicité : « Toute personne convaincue d'avoir demandé de l'argent ou du pain dans les rues ou voies publiques est réputée mendicante, conduite au juge de paix, rapatriée si elle est française, conduite à la frontière si elle est étrangère » (art. 1^{er}).

Cette loi est précédée d'un important rapport de Bô. Il y distinguait les mendiants accidentels, les pauvres honteux et les professionnels. « Nous avons en ce moment dans la société, disait-il, trois espèces de pauvres, également soumis à la bienfaisance et à la justice de la République. Les premiers sont ceux qui, sans propriété et sans ressources, ne mendient que dans certaines saisons, lorsqu'ils ne peuvent acquérir leur subsistance par le travail, qui en mendiant ne s'écartent point de leur canton et ne troublent point l'ordre public. Les seconds sont connus

(1) Ferdinand Dreyfus, *op. cit.*, p. 65.

Collection des décrets, t. XVIII, p. 224.

sous le nom de pauvres honteux, qui par des malheurs ou par inconduite sont réduits à un véritable état de pauvreté, mais qui, ne pouvant renoncer à leur vanité primitive, à l'idée de cette existence qui leur a échappé, refusent le travail quoiqu'en état de le faire et cherchent à émouvoir en secret la sensibilité et l'humanité des hommes aisés et vertueux. Les troisièmes sont les mendiants d'habitude, les vagabonds de race, qui parcourent les campagnes, menacent et attaquent les personnes et les propriétés, et sont un fléau pour la société, un outrage pour l'espèce humaine ».

Il faut aider les premiers et combattre les autres. « Il n'est point en politique, disait Bô, de vue plus fausse que de favoriser la fainéantise. »

Cette loi établissait des peines sévères contre la mendicité et en outre (art. 15) fixait les salaires des pauvres enrôlés dans les ateliers nationaux aux trois quarts du prix moyen de la journée dans le canton. Quinze jours d'avance, on affichait dans toutes les municipalités du district l'ouverture des travaux ; mais il eût été difficile de dire comment les indigents pouvaient subsister jusque-là, car la charité privée devenait une contravention de police, et tout citoyen coupable d'aumône, avait à payer une amende égale au prix de deux journées de travail ; en cas de récidive l'amende était doublée et toujours versée dans la caisse des secours à domicile. D'un autre côté, tout

individu mendiant sur la voie publique était arrêté par la gendarmerie ou par la garde nationale et mené devant le juge de paix qui constatait le délit. Si le mendiant habitait le canton, il était renvoyé à son domicile, après avoir entendu la lecture du décret sur la mendicité; mais s'il était d'une commune éloignée, on le conduisait provisoirement à la maison d'arrêt. Avertie par le juge de paix, la municipalité négligeait-elle de répondre, le mendiant restait sous les verrous jusqu'au moment où elle consentait à le prendre à sa charge. Ainsi, par l'incurie seule d'un administrateur, la détention sans jugement préalable n'aurait pas eu de terme assigné.

Pour la première récidive, la peine était d'un an de détention; pour la seconde, de deux ans.

Dans les maisons de répression, qui tenaient lieu de dépôts de mendicité, chaque détenu était assujéti au travail dans la limite de ses forces et selon l'âge et le sexe. Toutefois, dans le cas de rébellion, l'on ne pouvait user de rigueur contre lui. Un tiers du prix de la journée appartenait au détenu, le reste payait les frais de nourriture et d'entretien. Ces maisons de répression étaient une des institutions d'assistance dont on attendait alors le plus de bien. Aussi ont-elles toute la sollicitude du rapporteur. Bô disait en effet dans son rapport: « C'est dans ces nouveaux asiles de politique et de morale que seront traduits avec utilité d'économie tous les mendiants qui, après

avoir été ramenés une première fois à leur domicile, seront surpris à demander de l'argent ou du pain dans les rues ou voies publiques, c'est dans ces maisons de répression que tous les vagabonds sans domicile, attroupés, porteurs d'armes offensives, doivent être enfermés aussitôt qu'ils seront surpris en vagabondage » ; et le rapporteur ajoutait : « Il se trouve quelquefois avec ceux-ci des enfants qui souvent ne leur appartiennent pas, qu'ils affectent de couvrir de lambeaux, de consumer par la faim, et même de mutiler, pour déchirer par ce spectacle affreux le cœur des citoyens, pour colorer la bonté de leur infâme profession et s'assurer impunément une subsistance criminelle. Ces jeunes malheureux, soit qu'ils leur appartiennent ou non, doivent en être provisoirement séparés jusqu'à ce que la conduite de leur corrupteur soit reconnue par le temps honnête et laborieuse. Il est essentiel de ne pas laisser aux soins des parents pervers l'éducation d'une enfance qui se moule facilement aux premières impressions qui frappent les sens. La nation doit remplir le devoir d'un père. Elle a trop d'intérêt et trop de gloire à trouver dans tous ses frères des citoyens honnêtes et vertueux, pour exposer leur jeunesse au spectacle honteux, mais séduisant, de l'oisiveté et du vagabondage (1). »

(1) Cette idée de séparer les enfants de leurs parents indignes a été reprise par les lois modernes de 1889 et de 1898 sur la pro-

Viennent ensuite des vues sur la transportation, appliquée d'abord aux mendiants en attendant qu'elle devienne une peine politique. « Le Comité croit pouvoir indiquer pour lieu de transportation la Guyane française, où vous avez envoyé les prêtres réfractaires. Il y a déjà une analogie de fainéantise entre eux et les mendiants ; un même et pressant besoin les forcera tous au travail, et le travail ramène les vertus. C'est à votre conseil exécutif à vous donner tous les renseignements nécessaires sur cette île, à votre Comité de commerce d'y étudier les convenances, ou bien à vous indiquer tout autre pays qui puisse devenir utile par le travail, et sociable par le commerce. »

L'idée de la transportation fut adoptée, sauf le lieu proposé. Tout mendiant pris en troisième récidive et âgé de dix-huit ans révolus et de moins de soixante, devait être transporté au moins pour huit ans au Fort-Dauphin à Madagascar, où l'on se proposait d'établir une colonie pénitentiaire. Là, jusqu'au terme de sa peine, le condamné ne pouvait travailler qu'au profit de la République, et n'avait droit qu'au sixième du salaire fixé, une part de ce salaire formait son pécule, l'autre était mise en réserve. Devenu libre, il recevait en outils ou en denrées la valeur du salaire retenu, et en outre quel-

tection des enfants moralement abandonnés et sur la déchéance paternelle.

ques terres à cultiver ; mais l'administration avait le privilège de vendre les récoltes et de garder la moitié du prix. Enfin une année seulement après l'expiration de sa peine, le transporté pouvait revenir en France, mais en abandonnant sans indemnité les terres qu'il avait défrichées.

Il convient de dire qu'avant le jugement tout citoyen qui consignait entre les mains du receveur du district une somme de 500 livres rachetait la liberté du mendiant. Ainsi, par une contradiction singulière, le décret qui interdisait l'aumône semblait l'encourager.

Cette loi vraiment dure et cruelle ne tarda pas à être jugée impossible ; elle tomba paisiblement en désuétude, quoique la Convention en eût à trois reprises témoigné son déplaisir aux Comités. On ne songea bientôt plus à établir ni colonies à Madagascar, ni maisons de répression dans les départements. Néanmoins ce décret ne fut point abrogé.

C'était peu d'avoir établi ces peines rigoureuses contre la mendicité, la loi du 22 floréal de l'an II se chargea bientôt d'en supprimer la cause.

**Loi du 22 floréal an II (1). — Rapport de Barrère
sur la mendicité.**

La loi du 22 floréal et le rapport de Barrère étaient

(1) *Réimpressions de l'ancien Moniteur*, t. XIX, p. 641 ; Buchez, *Histoire parlementaire de la Révolution*, t. XXXIII, p. 24 et suiv.

prévus par la Convention nationale. Le 27 nivôse de l'an II, « la Convention nationale décrète que son Comité lui présentera, sous huitaine, un projet pour l'organisation uniforme des secours publics dans toute l'étendue de la République ». En pluviôse il faut recourir aux expédients ordinaires et mettre à la disposition du ministre de l'intérieur une somme de 10 millions. Le 16 ventôse, Merlin demande la parole pour une motion d'ordre. « Sous le règne du despotisme, dit-il, il n'était pas étonnant de voir des estropiés, des infirmes sur les places publiques et sur les chemins, cherchant à exciter la pitié et mendiant des secours. Mais sous le règne de la République, un pareil spectacle ne peut être souffert ; la patrie doit assurer l'existence de ceux qui ne sont pauvres et malheureux que parce qu'ils sont estropiés. Je demande que le Comité des secours soit tenu de faire un rapport sous huit jours sur les moyens d'anéantir la mendicité (1). »

Ce fut seulement le 22 floréal an II que Barrère présenta son rapport sur les moyens d'extirper la mendicité, deux mois après que la demande lui en avait été faite. « Le volumineux rapport de Barrère, dit M. Ferdinand Dreyfus, est un inventaire des doctrines de la Montagne rédigé par un modéré, devenu jacobin pour sauver sa tête. Plus la Révolution de-

(1) *Reimpressions de l'ancien Moniteur*, t. XIX, p. 641.

vient violente, plus elle est forcée de s'appuyer sur les sections, sur les Comités, sur l'ochlocratie, c'est-à-dire le gouvernement de la populace, des sans-travail qui se confondent avec les sans-culottes. « Le pain, dit Saint-Just, appartient de droit au peuple dans un Etat bien réglé ; les malheureux sont la puissance de la terre, ils ont droit de parler en maître au gouvernement qui les néglige (1). » Les riches ont le grand livre de la dette publique pour leur richesse et leurs créances ; les malheureux auront aussi le leur, « pour graver leurs services industriels, leurs travaux agricoles », leur droit à la bienfaisance publique : c'est le Livre de la Bienfaisance Nationale » (2). C'est l'idée qui domine le rapport de Barrère. On peut s'en rendre compte dès le début de son étude. Barrère, dans la séance du 22 floréal, disait au nom du Comité de salut public : « Le Comité vient vous parler aujourd'hui des indigents ; ce nom sacré, mais qui sera bientôt inconnu à la République, il compte sur vos efforts pour le faire oublier...

« La mendicité, fléau redoutable, lèpre des monarchies, est une accusation ambulante, une dénonciation vivante contre le gouvernement qui s'élève tous les jours au milieu des places publiques, du fond des campagnes, et du sein de ces tombeaux de l'espèce

(1) Rapport de Saint-Just, 40 octobre 1793, Lichtenberger, *Le socialisme et la Révolution*, p. 112.

(2) Ferdinand Dreyfus, *op. cit.*, p. 70.

humaine décorés par la monarchie du nom d'Hôtels-Dieu et d'hôpitaux...

« Ce n'est pas assez pour le peuple d'abattre les factions, de soigner le commerce riche, de démolir les grandes fortunes ; ce n'est pas assez de rappeler le règne de la justice et de la vertu ; il faut encore faire disparaître du sol de la République la servilité des premiers besoins, l'esclavage de la misère, et cette trop hideuse inégalité parmi les hommes qui fait que l'un a toute l'intempérance de la fortune et l'autre toutes les angoisses du besoin ; ... C'est à la Convention à réparer les injustices des lois monarchiques, à effacer le nom de pauvres des annales de la République, à bannir la mendicité par la bienfaisance, et à rappeler fortement tous les citoyens aux droits de l'humanité et aux devoirs du travail. »

Après un long préambule, le rapporteur du Comité de salut public continuait ainsi :

« La commission des secours publics va s'organiser et porter ses vues sur l'enfant, l'homme et le vieillard ; c'est dans ces trois divisions que se trouvent compris tous les objets de secours nationaux que vous allez verser sur la République entière...

« Secours politiques, ce qui comprend ceux donnés aux veuves et aux enfants des défenseurs de la patrie ;

« Hospices civils et militaires, ce qui comprend tous les établissements de femmes et d'enfants ;

« Secours militaires de terre et de mer ;

« Secours aux pensionnaires de la République ;

« Dans l'ordre de la nature, la culture et la fertilité des campagnes doivent obtenir la priorité des regards du législateur. C'est à la racine qu'il faut arroser l'arbre... Le valet de charrue, le valet pasteur, le batteur en grange, le vigneron, le moissonneur et cette multitude de manouvriers nécessaires à l'agriculture et aux arts qui la servent, contractent tous des maladies habituelles avant l'âge de 50 ans ; peu prévoyants dans la force de l'âge, ils la prodiguent à la terre. Quelle épargne peut faire l'ouvrier auquel on n'accorde qu'un modique salaire dont le taux se traîne lentement après le rapide surhaussement des denrées ? Les maladies, les épidémies, les accidents, les intempéries des saisons, tout jusqu'à la plus grande consolation des hommes, la fécondité des mères, pèse de mille manières. Aucune loi n'oblige un maître à nourrir le domestique, ou plutôt l'ami malheureux, qui s'est cassé la jambe à son service ; aucune institution n'assujettit un propriétaire à secourir la vieillesse de ses valets de labourage, de ses bergers misérables, de ses moissonneurs épuisés, de ses batteurs en grange usés par le travail ; aucun règlement n'oblige le fabricant à conserver dans sa vieillesse les ouvriers ingénieux ou fidèles qui l'ont enrichi. Eh bien, que la République Française donne la première, l'exemple de cette justice, qui n'a pu trouver un asile dans le cœur des citoyens !

Qu'il soit ouvert toutes les décades dans les temples un registre où la République fera inscrire les noms de tous les vieillards indigents qui ont cultivé la terre, ou gardé des troupeaux, ou exercé les arts dans les campagnes ; que l'agriculture ait aussi ses invalides comme la guerre ; que le Trésor public s'ouvre en même temps pour le défenseur et pour le nourricier de la patrie... Dans une démocratie qui s'organise, tout doit tendre à élever chaque citoyen au-dessus du premier besoin, par le travail s'il est valide, par l'éducation s'il est enfant, et par les secours s'il est invalide ou dans la vieillesse.

Les villes, qui ne sont que le quart de la population de la République, avec leurs hôpitaux, leurs hospices et leurs établissements de charité, peuvent attendre l'organisation générale des secours à laquelle travaille votre Comité ; mais vous devez donner promptement une grande impulsion révolutionnaire à la bienfaisance nationale, en vous réservant toutefois le moyen d'augmenter, de diminuer ou de supprimer sans secousse, sans effort cette même impulsion. »

Pour être inscrit sur le Livre de la Bienfaisance Nationale, ouvert dans chaque département, il fallait être pauvre, âgé de 60 ans, infirme et hors d'état de gagner sa vie, et s'être livré pendant 20 ans à la culture de la terre ou à l'éducation des troupeaux. Les certificats de temps et de travail étaient délivrés par

les municipalités. Les agents des communes adressaient au district les demandes et pièces à l'appui ; c'était ainsi au district à les transmettre sans retard à l'administration du département, qui, après mûr examen, était tenu de faire procéder sur le champ aux inscriptions sur le Livre de la Bienfaisance Nationale. Chaque inscription donnait droit à une rente annuelle de 160 livres.

Il y avait par département 400 inscriptions pour les cultivateurs vieux et infirmes, mais ce nombre, pouvait être augmenté dans la proportion de 4 inscriptions sur 1.000 individus, si la population rurale excédait 100.000 âmes. Les villes et bourgs de 3.000 âmes et au-dessous étaient rangés parmi la population rurale.

Pour les artisans âgés ou invalides, ils devaient prouver que depuis 25 ans, ils exerçaient hors des villes une profession mécanique. Dans cette catégorie, il y avait 100 inscriptions par département, et, si la population ouvrière des campagnes était de plus de 100.000 âmes, le nombre des inscriptions ne pouvait s'accroître que dans la proportion de 2 sur 1.000 individus ; mais la rente des artisans invalides n'était que de 120 livres.

Afin de justifier la différence des conditions de services et de secours que la loi mettait entre la classe des ouvriers et celle des cultivateurs, le Comité de salut public soutenait que l'une était deux fois

plus nombreuse que l'autre, et que les enfants ou les vieillards, même estropiés, pouvaient encore s'occuper aux métiers sédentaires et rétablir par le travail l'égalité de l'assistance.

Ces deux catégories, laboureurs et artisans, devaient donner 51.000 indigents, tous habitants de la campagne et la dépense annuelle devait être de 7.480.000 livres, somme bien faible, dit le rapport, pour une République « opulente, fertile et généreuse ».

« La misère, continuait le rapporteur, est toujours féconde, c'est à la Convention nationale à décréter que la fécondité des mariages, loin de craindre la misère, recevra des encouragements et des secours de la République. »

Aussi, d'après la loi, chaque département avait droit pour les mères de trois enfants à 350 inscriptions de 60 livres chacune, et de 20 livres de supplément pour la première année. Le secours de 60 livres était continué jusqu'à ce que le plus jeune enfant eut accompli sa troisième année, terme de la plus longue durée de l'inscription. Il y avait aussi par département 150 inscriptions au profit de ces pauvres veuves d'artisans ou de cultivateurs, et des femmes infirmes, ou chargées de plus de deux enfants au-dessous de quinze ans. Ainsi le maximum légal des inscriptions pour les mères et les veuves s'élevait à 500 par département, à 42.500 pour toute la République et la dépense prévue à 3.060.000 livres.

Barrère exposait ensuite l'organisation des secours à domicile. « Plus d'aumônes, plus d'hôpitaux ! s'écriait-il. Tel est le but vers lequel la Convention doit marcher sans cesse, car ces deux mots doivent être effacés du vocabulaire républicain..... Nous vous proposons d'établir un service de santé dans les campagnes.

« Le nombre de 3 officiers par district nous a paru suffire. Chacun d'eux aura 2 ou 3 cantons, ou 20 à 24 communes, et des rapports déjà connus apprennent que cette mesure peut être adoptée.

« Nous nous proposons de choisir toujours un de ces officiers de santé dans le chef-lieu de district : outre l'avantage d'y trouver plus facilement des hommes instruits, on aura encore celui de placer auprès de l'administration, qui doit surveiller le service, un conseil utile. Cet officier de santé aurait 500 livres d'appointements, il serait chargé du soin de veiller au traitement des épidémies. Le traitement des autres qui seront bornés à des fonctions moins étendues, ne sera que de 350 livres. »

Le chiffre de ce traitement est bien faible et Barrère le prévoit ; mais il répond d'une manière victorieuse : « Que ceux qui murmurent, en voyant cette indemnité donnée par la République aux officiers de santé appelés au bonheur de secourir l'humanité souffrante, soient repoussés ! Que les administrateurs les rejettent du tableau des officiers de santé !

Ceux-là, qui calculent froidement ce que donne la République pour une fonction aussi respectable, ne sont pas républicains, ils ne sont pas même des hommes... qu'ils aillent dans les hôpitaux des monarchies ».

Pour la fourniture des médicaments, le système des boîtes de remèdes, malgré son origine monarchique, était proposé par le Comité. Il devait être distribué huit boîtes par district, deux à chaque municipalité du lieu de résidence des officiers de santé de l'arrondissement, et deux resteraient en réserve pour subvenir aux besoins imprévus et au traitement des épidémies.

« Nous vous proposons, disait ensuite le rapporteur, de faire délivrer par jour à chaque malade une somme modique, que nous fixons à 10 sous, et à 6 sous pour les enfants au-dessous de 10 ans. De plus, il sera ajouté à chaque boîte de médicaments une provision de farine de riz et de fécule de pomme de terre qui serviront d'aliments aux malades, particulièrement aux enfants. »

Le reste du rapport décrit les fêtes publiques qui seront un des traits de la nouvelle organisation de la France. Le nom des inscrits sur le Livre de la Bienfaisance Nationale sera proclamé le jour de la Fête du Malheur et c'est en ce jour aussi qu'aura lieu le paiement du premier semestre.

Les conclusions de la commission furent adoptées

par la Convention et le Livre de la Bienfaisance Nationale institué par le décret-loi du 21-27 floréal an II (11-16 mai 1794). Ce Livre toutefois n'était pas unique comme celui de la dette publique ; il y avait autant de livres que de départements et ces livres n'étaient faits que pour les habitants des campagnes auxquels on voulait bien joindre toutefois ceux des villes de 3.000 âmes et au-dessous, si bien que la loi de Floréal an II est vraiment une loi spéciale organisant l'assistance publique dans les campagnes. Elle ne fait au surplus, que reproduire ce qui est dit au rapport de Barrère, avec cette restriction que les secours médicaux sont réservés aux seuls inscrits sur le Livre de la Bienfaisance Nationale et à leurs enfants, c'est-à-dire à un assez petit nombre de personnes.

Comme le fait justement remarquer M. Levasseur, « ce plan, qui avait la prétention d'être moins chimérique que les rêveries de Robespierre et de Saint-Just, était peut-être plus dangereux parce qu'on pouvait être tenté de l'appliquer » (1). Il n'était guère à craindre en effet qu'on tentât, comme le voulait Saint-Just, d'enlever les enfants à leur famille pour les confier à l'Etat, ni même qu'on prétendît avec le décret du 28 juin donner une pension à tout cultivateur ou artisan ayant plus de deux en-

(1) Levasseur, *Histoire des classes ouvrières de 1789 à 1870*, t. I, p. 407.

fants, tandis qu'on pouvait fort bien être tenté d'appliquer un système qui ne demandait par an qu'une somme déterminée et relativement modique.

Il y avait un autre et plus grand danger dans le système du Livre de la Bienfaisance Nationale, danger auquel les contemporains ne semblent pas avoir songé et qui nous frappe plutôt, nous hommes du temps présent, parce que nous voyons des exemples propres à nous avertir. Ces inscriptions en nombre limité et décernées souvent d'une manière arbitraire étaient un grand moyen de corruption électorale, puisque, c'étaient autant de faveurs dont les gouvernants pouvaient disposer ; à l'origine peut-être le vice du système n'aurait pas paru, mais il n'aurait pas tardé à se montrer et à tout envahir.

Et de plus, la suppression radicale des hôpitaux était une folie. Le chiffre des inscriptions sur le Grand-Livre était arbitraire. Pourquoi soulager un seul indigent sur 500 personnes dans les villes ? Pourquoi 400 inscriptions ? Ces chiffres fatidiques nivellent l'indigence et créent deux catégories parmi les pauvres. Les privilégiés forment une sorte de quatrième Etat : titulaires d'une pension charitable, crédi-rentiers de la Bienfaisance, ils sont munis d'un titre semblable à un mandat de paiement. « En dehors d'eux, dit M. Ferdinand Dreyfus, les non-inscrits au Grand-Livre restent à la porte du réfectoire, sans droit au secours, puisqu'ils ne ren-

trent dans aucune des catégories prévues, sans droit à l'hôpital puisqu'il va être fermé, sans droit à l'aumône puisqu'elle devient délictueuse et qu'elle est prohibée. Derrière la nouvelle classe de bénéficiaires végète toute une horde de parias de la misère dont rien ne justifie l'exclusion (1). »

Malgré ces réserves, il faut reconnaître cette idée juste de la Convention : Elle essaye de créer les retraites ouvrières en faisant une pension aux cultivateurs et artisans émérites, mais sans prélèvement sur le salaire du travailleur ; cette restriction est un grave défaut, car elle assure une rente au travailleur qui le dispense du soin de l'épargne, cette restriction supprime toute idée de prévoyance chez le pauvre. Qui voudrait en effet s'ingénier à créer des ressources, lorsque l'Etat est chargé de subvenir à l'entretien de ceux qui ne veulent se donner aucune peine. « Ne laissons pas le pauvre sans secours, mais ne lui otons pas la crainte d'en manquer ». Or le système de charité forcée enlève tout stimulant ; bien plus, elle fait de faux pauvres ; toute charité en fait, il est vrai, mais surtout la charité légale. Puis la charité légale exige des contribuables et va jusqu'à les épuiser, c'est-à-dire à rendre misérables des gens laborieux pour entretenir des indolents.

Cet état créé par les lois révolutionnaires était

(1) Ferdinand Dreyfus, *op. cit.* *Etude sur la loi de Floréal an II*, p. 69 et suiv.

d'autant plus dangereux qu'il continuait et aggravait les défauts de l'ancienne organisation sociale, tendant à écarter la notion de prévoyance comme remède au paupérisme. En particulier les corporations de métiers, les jurandes et les maîtrises produisaient cet effet, car, en échange de sa liberté, l'ouvrier y trouvait une garantie de travail, son indépendance payait son pain et sa tranquillité pour l'avenir ; qu'avait-il besoin de prévoir des chômages qui n'existaient pas, des maladies pendant lesquelles le secours lui était assuré et au sortir desquelles il savait que son métier l'attendait, des accidents à la suite desquels il restait à la charge des corporations ? Prévoir n'avait pas de sens pour lui. La Révolution aurait dû lui apprendre ce que signifiait ce mot puisqu'elle supprimait les corporations qui lui venaient en aide dans le besoin.

Cependant en dépit des rapports et des lois la misère croit sans cesse, et à défaut d'organisation générale, on est obligé de recourir à des expédients.

Le 29 plairial de l'an II, Roger-Ducos constatait la législation et se lamentait de voir qu'elle n'était pas appliquée : « Les assemblées Constituante et Législative, dit-il, ont beaucoup parlé d'indigence et de mendicité, mais elles n'ont pas plus que l'ancien gouvernement, réalisé aucun moyen de soulager le pauvre et de faire disparaître le mendiant. Vos lois seules ont atteint ce but, il ne s'agit que de les faire exécuter.

« Il est une vérité incontestable : c'est que tant que l'indigent rencontrera quelqu'un qui lui donne, ce sera une entrave à l'extinction de la mendicité, ce sera un obstacle à l'exécution de vos lois. N'importe que les secours d'assistance soient répandus par des individus, ou au nom des sociétés particulières ; ce n'est dans ce dernier cas qu'une pratique plus artisée de perpétuer les abus que vous avez voulu détruire. Le citoyen est toujours dans un état humiliant de pauvreté lorsqu'un autre citoyen verse de quelque manière que ce soit l'aumône dans sa main. Mais le citoyen n'est plus pauvre, n'est plus humilié lorsque la Nation lui distribue les secours qu'il a le droit d'en exiger (1). » Ces paroles de Roger-Ducos nous indiquent bien que le législateur a tout fait pour le pauvre, mais que ses lois sont restées sans exécution ; La Convention est parfaitement éclairée, elle sait que l'organisation complète, définitive et en pleine activité des secours publics n'existe pas : « Cependant, dit M. Lallemand, elle va sans hésiter prendre une mesure radicale qui suppose cette organisation existante. Révolution funeste devant amener la mort de milliers de malheureux et consumer la ruine des établissements ouverts à l'enfance, à la maladie, à la vieillesse par la pitié et la générosité des siècles chrétiens (2). »

(1) *Réimpressions de l'ancien Moniteur*, 30 plairial an II, t. XX, p. 754.

(2) Léon Lallemand, *La Révolution et les pauvres*, p. 67, *in fine*.

Loi du 23 messidor an II. — Spoliation des biens hospitaliers.

La loi du 23 messidor de l'an II n'est point faite pour nous étonner. Elle cadre exactement avec les théories des trois Assemblées révolutionnaires. Toutes ces théories se résument en ces mots : L'assistance à la charge de la Nation. L'assistance est une dette sociale par là même, a-t-on ajouté, une dette de l'Etat.

L'assistance sera donc l'assistance publique, et une conséquence logique de cette bienfaisance centralisée était la suppression des dotations particulières. « Au moyen de ce que l'assistance du pauvre est une dette nationale, disait l'article 5 de la loi des 19-24 mars 1793, les biens des hôpitaux, fondations et dotations en faveur des pauvres seront vendus dans la forme qui sera réglée par le comité d'aliénation, et néanmoins cette vente n'aura lieu qu'après l'organisation complète et en pleine activité des secours publics (1). »

Bô, dans son rapport et projet de décret sur les bases de l'organisation générale des secours publics disait : « Dans une société où s'établit une réciprocité de devoirs, tout citoyen a droit à la subsistance par le travail s'il est valide, par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler, et une telle assis-

(1) Réimpressions de l'ancien *Moniteur*, t. XV, p. 748.

tance, pour n'avoir rien d'éventuel, doit être une charge nationale... C'est par une conséquence de ce principe que votre Comité vous propose d'aliéner les biens des hôpitaux, maisons de charité et fondations. Il lui paraît essentiel que les fonds destinés aux indigents partent d'un centre commun pour se répandre et se placer où sont les besoins (1). »

Cette aliénation était logique, avons-nous dit, comme résultant de l'assistance organisée par l'Etat, et par cela même elle ne devait intervenir qu'une fois l'assistance publique organisée. Après l'institution du Livre de la Bienfaisance Nationale, la Convention crut l'assistance organisée, et s'autorisa, sur la proposition de Cambon à voter le décret du 23 messidor an II :

« Les créances passives des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux des pauvres et autres établissements de bienfaisance, sous quelque dénomination qu'ils soient, sont déclarées dettes nationales.

« L'actif des établissements mentionnés en l'article précédent fait partie des propriétés nationales ; il sera administré ou vendu conformément aux lois existantes pour les domaines nationaux.

«... La commission des secours publics pourvoira, avec les fonds mis à sa disposition, aux besoins que

(1) Rapporté par Ferdinand Dreyfus, *op. cit.*, p. 65.

ces établissements pourront avoir pour le paiement des intérêts mentionnés en l'article précédent ou pour leur dépense courante, jusqu'à ce que la distribution des secours soit complètement décrétée... ».

Ce décret attendu depuis le Comité de mendicité prescrit à l'Etat une tâche sans mesure avec des ressources illusoires.

Cependant il ne faudrait pas s'y tromper : Cette main-mise de l'Etat sur les établissements charitables satisfait bien la théorie de l'assistance obligatoire par l'Etat ; mais c'est surtout une mesure financière ; le rapporteur lui-même l'explique par l'obligation de payer les dépenses de la guerre « si injustement suscitée à la nation française ». Au 1^{er} septembre 1793 cette guerre coûte déjà 2 milliards 400 millions. Les dépenses mensuelles sont de 3 à 400 millions. La vente des biens hospitaliers est donc surtout un moyen de remplir le Trésor. Aussi la Convention ne décrète cette aliénation qu'à regret.

Le décret de messidor ne fut que partiellement exécuté. Bien des hôpitaux trouvèrent le moyen d'é luder les décrets, d'ajourner la vente de leurs biens. Malgré tous les tempéraments qu'apportait le gouvernement, le décret de messidor pèse lourdement sur les établissements hospitaliers sans pour cela soulager les pauvres. En effet, l'organisation des secours n'existe que sur le papier ; rien de définitif n'est fait :

la commission nommée par l'assemblée le déclare formellement (1).

De plus des réclamations surgissent de la part des fondateurs qui réclament des droits sur les immeubles et les patrimoines des établissements. Mais le Comité de secours, « considérant que du moment où la Convention a déclaré nationaux les biens appartenant à des établissements de bienfaisance, les fondateurs desdits établissements n'ont pu conserver aucun droit sur les biens dont ils les avaient dotés, ni la faculté de désigner les individus qui doivent en jouir à l'avenir, arrête que dans aucun cas lesdits fondateurs ne peuvent réclamer le prix des fondations qu'ils ont

(1) Voici d'ailleurs à titre d'exemple une réclamation des officiers municipaux de Dorat du 14 fructidor an II se plaignant de l'absence des secours et réclamant des subsides : « La République ou la mort, écrivent-ils, citoyens frères et amis. En vertu du décret du 23 messidor, nous venons de remettre entre les mains du receveur des droits d'enregistrement tous les papiers, titres et renseignements concernant l'actif de l'hôpital de cette commune. Nous vous observons qu'il n'y reste pas un denier en caisse... En conséquence nous vous donnons avis qu'il est très urgent de nous faire passer des fonds pour frayer aux dettes que nous avons contractées et aux dépenses journalières... Vive la République, vive la Convention, Salut et fraternité. » Le 24 vendémiaire de l'an III, les commissaires chargés des secours publics répondent aux administrateurs du district de Dorat : « Nous devons d'après l'article du décret du 23 messidor nous borner à procurer à ces établissements les moyens de faire face à leurs dépenses courantes pendant un temps qui n'est pas déterminé, mais que nous avons cru devoir fixer à 3 mois, attendu qu'il est possible que d'ici à cette époque, la distribution des secours soit définitivement décrétée. » C'est l'aveu formel de l'absence de toute organisation. — Rapporté par Léon Lallemand, *op. cit.*, p. 72.

établies en faveur des indigents, ni le droit de présentation aux places qui pourraient vaquer (1) ».

La spoliation est donc complète.

Naturellement ce décret souleva des protestations de tous côtés. Il serait trop long de citer toutes les récriminations contre son application.

Ce sont les administrateurs des hospices de Montélimar qui demandent au moins à conserver provisoirement leurs revenus jusqu'à ce que la commission des secours publics, suffisamment instruite de leur situation et de leurs besoins, y ait pourvu avec les fonds mis à sa disposition.

Les administrateurs de l'hospice de Gray demandent d'excepter de la vente des biens nationaux les biens immeubles des hôpitaux.

D'autres protestations arrivent à la commission des secours, mais toutes ont suivi l'initiative du conseil communal de Dijon. Le conseil de Dijon fit imprimer une adresse, la répandit, et les administrateurs des autres villes n'eurent qu'à s'y référer. Il nous est impossible de ne pas citer, en partie du moins, cette adresse qui demande le rapport du décret de messidor : « C'est ce décret rendu dans un moment de trouble et de division, c'est ce décret si contraire aux principes de l'humanité et de justice, si opposé aux vues d'économie qui doivent diriger les

1) Rapporté par Léon Lallemand, *op. cit.*, p. 73.

administrateurs d'un grand Etat, dont nous vous demandons le rapport.....

« Il n'en est pas des fonds des hôpitaux comme des autres propriétés que la Convention a déclarées propriétés nationales, tels que les biens ecclésiastiques, ceux du domaine de la couronne et ceux que la loi sur les émigrés a mis à la disposition de la Nation. La destination des premiers a cessé en même temps que leur cause ; ils ont tourné au profit de la République, parce que ceux qui les possédaient n'ont plus existé légalement.....

« Mais les biens des hôpitaux sont d'une nature entièrement différente ; mais la cause qui en prescrit l'emploi subsiste toujours et subsistera aussi longtemps qu'il y aura des indigents à secourir, des enfants abandonnés à recevoir et à alimenter, des malades à soigner et à guérir.

« Le décret qui ordonne la vente des immeubles des hôpitaux porte, à la vérité, que l'Etat sera chargé de subvenir à leurs besoins ; cette douce espérance, cet engagement flatteur, auront-ils assez de force pour dissiper les craintes qu'une triste expérience du passé ne rend que trop fondées ? A-t-on calculé avec précision les dépenses énormes qu'une semblable obligation occasionnera au Trésor public ?....

« Nous osons vous le dire avec courage, la ruine des hôpitaux, leur anéantissement total seront les suites funestes du décret lancé contre ces établisse-

ments ; ce sera le coup de foudre qui les réduira en poussière.

« Une si effrayante perspective, représentants du peuple, fera sur vos âmes sensibles la plus vive impression ; vous repousserez l'idée accablante des horreurs que nous vous présageons, en conciliant, par un nouveau décret qui révoquera le premier, les droits inaliénables de l'humanité et de la justice avec le bien de l'Etat : vous conserverez aux hôpitaux la subsistance des pauvres ; vous déclarerez inviolable ce dépôt qui leur est confié » (1).

C'est en somme le résumé des arguments présentés pour obtenir le retrait du funeste décret de messidor. Mais ces revendications ne furent pas sans effet et après une enquête sur l'état lamentable des établissements de charité, le législateur donne une demi-satisfaction à l'opinion publique en suspendant l'effet du décret de l'an II. « La Convention

(1) Rapporté par M. Lallemand, *op. cit.*, p. 74.

De plus cet auteur a une étude très complète sur l'état précaire des établissements de bienfaisance à la suite du décret de messidor ; état qui d'ailleurs se prolongea jusqu'à l'an VIII. Il donne de nombreux documents signalant une recrudescence de la misère publique, une inquiétude croissante des conseils communaux sur le sort de leurs établissements, celle du conseil général de la commune de Brives est des plus typiques : « Existe-t-il, dit ce conseil, dans la République une commission de secours ? Telle est la question un peu singulière que la conduite de cette commission envers l'hôpital de notre commune nous force à vous faire. »

De nombreux documents sont encore cités en ce sens.

Lallemand, *op. cit.*, p. 172 et suiv., p. 272 et suiv.

décète, sur la motion d'un de ses membres, qu'il soit sursis à la vente des biens des hospices des vieillards, des malades, d'enfants, maisons de secours et autres établissements de bienfaisance jusqu'au rapport qui lui serait fait sous une décade par ses comités des secours publics et des finances, sur la demande en rapport de la loi du 23 messidor » (9 fructidor an III) (1).

Ce rapport fut présenté le 12 vendémiaire par le citoyen Delecloy. Delecloy juge d'ailleurs sévèrement les utopies du Comité de mendicité, utopies qui ont amené toutes les lois des assemblées révolutionnaires : « Il est temps, dit-il, de sortir de l'ornière profonde où une philanthropie exagérée nous arrête depuis l'Assemblée constituante, qui, très sagement sans doute, mais très inutilement, s'est occupée du pauvre. Depuis cette époque il semble que tous les spéculateurs en bienfaisance aient pris à tâche de pousser sans mesure vers le Trésor national, toutes les classes du peuple. Qu'est-il arrivé de ce chaos d'idées ? Une série effrayante et dépenses illimitées, des lois stériles et impossibles à exécuter. . .

« Une manie de nivellement, de dégénéralisation dans la distribution des secours, semble avoir encore achevé d'égarer les meilleurs esprits.

«... Posons encore comme principe que le Gouver-

(1) *Bulletin des lois*, 9 fructidor an III, 1^{re} série, 174, n° 1053.

nement ne peut pas seul se charger de l'entretien du pauvre ; mais en le mettant sous la sauvegarde de la commisération générale et de la tutelle des gens aisés il doit donner l'exemple d'une bienfaisance limitée comme ses moyens ; il doit faire des sacrifices de fonds, et imprimer ainsi à une grande action à tous les rouages qui peuvent mettre en jeu la sensibilité universelle. Celui qui le premier a dit que le gouvernement devait seul à l'indigent des secours de toute espèce et dans tous les âges de la vie a dit une absurdité, car le produit de toutes impositions de la République ne suffirait pas pour acquitter cette charge énorme et incalculable (1). »

Ce sont là les paroles d'un sage, qui devaient mettre à néant les lois édictées jusque-là, sauf celle du 22 floréal pour laquelle Délecloy avait une attention toute particulière. La convention suit les idées du rapporteur et le 2 brumaire an IV, sur les instances de Zangiacomi, elle vote un décret confirmatif de celui du 9 fructidor.

ART. 1^{er}. -- « En attendant qu'il ait été statué sur l'organisation définitive des secours, l'exécution de la loi du 23 messidor an II est suspendue, en ce qui concerne l'administration et la perception des revenus des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux des pauvres et autres établissements de

(1) Lallemand, *op. cit.*, p. 77.

bienfaisance, sous quelque dénomination qu'ils soient connus. »

ART. 2. — « Chaque administration jouira provisoirement, comme par le passé, des revenus qui lui étaient affectés (1). »

« Cette acte de bienfaisance et de justice, disait le rapporteur, est le seul remède à la crise hospitalière. » Ce décret est en effet remarquable car il désapprouve les décrets de la vente des biens hospitaliers, il constate qu'il y aura lieu de pourvoir à l'organisation définitive des secours. De plus, il laisse les biens des établissements pour pourvoir à leur entretien ; mais il ne leur laisse que les revenus, l'Etat en conservera la propriété, garantie rassurante pour les créanciers de la nation, les acquéreurs de biens nationaux.

Evidemment cette mesure n'est que provisoire, mais elle sera bientôt définitive.

SECTION IV. — Le Directoire.

La Convention avait adopté le plan du Comité de mendicité, elle en avait même et surtout adopté les utopies. L'idée était splendide, mais la réalisation difficile pour ne pas dire impossible ; pratiquement

(1) *Réimpressions de l'ancien Moniteur*, t. XXVI, p. 317, 30 brumaire an IV. — Etude par M. Ferdinand Dreyfus, *op. cit.*, p. 99 et suiv.

elle fut impossible et la législation de la Convention eut un échec complet. En pareille matière la prudence commande de ne pas perdre de vue la réalité, l'abstraction et l'idée ne peuvent commander les faits.

Déjà, au sein même de la Convention, le rapporteur de la loi de brumaire an IV avait fait entendre des paroles propres à modérer l'ardeur ambitieuse de l'assemblée ; « il faut, disait-il, perdre de vue les idées de perfection pour ne songer qu'à ce qui est possible, et ne pas se refuser à un bien quelconque dans l'espoir incertain, au moins très difficile à réaliser, du mieux. »

Ces sages pensées furent aussi celles dont s'inspira le Directoire dans son œuvre de restauration. Abandonnant les vues générales et systématiques du Comité de mendicité et les décrets de la Convention, il envisagea la situation à un point de vue plus pratique.

La théorie, l'abstraction avaient conduit peu à peu à la ruine, les établissements hospitaliers. Le Directoire accepta modestement les leçons de l'expérience, et il reprit les matériaux du passé pour reconstruire l'ancien édifice charitable. Sans doute, ses « mesures réparatives », selon l'expression de M. Lallemand, furent lentes et pénibles, mais c'était au milieu d'un véritable désastre qu'il l'entreprenait, et si l'on envisage le point de départ, on appréciera le résultat avec plus d'indulgence.

Le Directoire se contenta de rétablir une organisation de secours publics analogue en bien des points à celle qui existait avant 1789.

Le Directoire commençait sous de fâcheux auspices. Les conséquences déplorables du décret de messidor continuaient à se faire sentir malgré les dispositions prises *in extremis* par la Convention. Les plaintes s'accumulaient, c'était une clameur universelle ; on demandait que des biens soient alloués en remplacement des propriétés aliénées (1).

Aucune plainte ne fut écoutée, la misère générale ne faisait qu'augmenter.

Cependant le 28 germinal an IV, les conseils décident que les biens des hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance soient provisoirement exceptés de ceux compris dans la loi du 28 ventôse sur la vente des biens nationaux affectés aux mandats territoriaux.

La question de l'organisation de l'assistance reste à l'ordre du jour et l'on constate une fois de plus que les lois antérieures n'ont reçu aucune exécution.

(1) M. Lallemand cite de nombreuses plaintes. On peut à titre d'exemple citer celle du Directoire du district de Mamers : « En exécution du décret du 23 messidor, disent les directeurs, les biens dont jouissaient les hôpitaux ont été vendus pour la plupart par les corps administratifs ; il est même des districts où il n'en existe plus d'invendus... Ne serait-il pas juste de remplacer les biens vendus par une égale étendue de biens nationaux restant à vendre dans chaque district, soit biens de première origine, soit biens d'émigrés ? — Lallemand, *op. cit.*, p. 81.

Enfin les réclamations sont entendues et le 16 vendémiaire de l'an V est promulguée la première loi de réorganisation de l'assistance.

1^o Loi du 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796).

L'assistance hospitalière.

La loi du 16 vendémiaire restitue aux hôpitaux leur personnalité civile perdue depuis les décrets de la Convention, et les conserve dans la jouissance de leurs biens.

Cette loi confia aux administrations municipales la surveillance immédiate des hospices civils établis dans leur arrondissement. Une commission de cinq membres, dont les fonctions étaient gratuites, était placée à leur tête. Cette commission était élue différemment suivant que les communes comprenaient une ou plusieurs administrations municipales ; dans le premier cas, c'est-à-dire dans les communes à municipalité unique, la commission des hospices était nommée par l'administration municipale ; et dans le second cas, dans les communes où il y avait plus d'une administration municipale, c'était l'administration centrale du département qui nommait cette commission. L'organisation différait suivant l'importance des communes ; c'était tantôt le pouvoir municipal, tantôt le pouvoir départemental qui avait la surveillance des hospices civils.

Un arrêté du 23 brumaire de l'an V (13 novembre 1796) fit cesser cette anomalie en donnant aux bureaux centraux la surveillance immédiate des hospices civils dans les communes qui comprenaient plusieurs municipalités.

L'arrêté du Directoire du 19 frimaire an VII (7 décembre 1798) et la loi du 16 messidor suivant (4 juillet 1799) complétèrent l'organisation administrative créée par la loi de vendémiaire.

La loi du 16 messidor an VII régla l'organisation et l'administration des commissions des hospices. Dans les villes de plusieurs cantons, la nomination appartient à l'administration centrale du département ; ailleurs à la municipalité, mais avec approbation du département. Le ministre de l'intérieur juge les contestations qui peuvent exister à ce sujet entre le département et la municipalité. Les destitutions prononcées par une municipalité doivent être approuvées par le département et confirmées par le ministre. La loi donne aux commissions le droit de nommer tous les employés, fixe aux deux tiers la part du produit du travail des assistés qui sera versée dans la caisse des hospices, règle la manière d'affermir les biens ruraux, ordonne l'adjudication publique pour les fournitures d'aliments ou d'autres objets à faire aux hôpitaux.

La loi semble approuver les réunions d'hôpitaux s'il y en a plusieurs dans les mêmes villes ; si l'uti-

lité d'une réunion est reconnue, le Directoire exécutif doit la proposer au Corps législatif sur la demande des administrations centrales.

Désormais les attributions respectives des différents pouvoirs, commune, département, Etat étaient déterminées.

Mais cette organisation avait un grave défaut, elle amenait des changements beaucoup trop fréquents dans la composition de la commission des hospices ; en effet, les membres de la commission des hospices devaient être renouvelés aux mêmes époques et dans la même proportion que l'administration centrale du département. Aussi les membres de la commission des hospices furent-ils souvent changés, et de l'an V à l'an VIII, ils ne le furent pas moins de 22 fois. « Ils se succédaient avec tant de rapidité, au dire d'un document officiel, qu'on a vu des administrateurs être là moins longtemps que leurs malades (1). »

Reconstitution du patrimoine hospitalier.

Les articles 1 à 5 de la loi du 16 vendémiaire an V sont relatifs à l'organisation de l'assistance hospitalière, les articles suivants se réfèrent à une mesure très importante, et sans laquelle l'organisation de l'assistance n'était qu'une duperie, la reconstitution du patrimoine hospitalier.

(1) *Comptes généraux des hôpitaux de Paris*, 1810, p. 10.

Le Directoire était en ce moment-là en face d'une situation critique et qui appelait un remède prompt et énergique ; elle alla au plus pressé et restitua aux hospices la jouissance de leurs biens. La loi du 16 vendémiaire de l'an V n'est sous ce rapport qu'un retour à l'ancien ordre de choses.

ART. 5. — « Les hospices civils sont conservés dans la jouissance de leurs biens et des rentes et redevances qui leur sont dues par le Trésor public ou par des particuliers. »

ART. 6. — « Les dits biens, qui ont été vendus en vertu de la loi du 23 messidor qui est définitivement rapportée par la présente en ce qui concerne les hospices civils, leurs seront remplacés en biens nationaux du même produit. »

Ainsi non seulement la personnalité civile était rendue aux hospices, mais encore on la considérait comme n'ayant jamais cessé de leur appartenir. Cette *in integrum restitutio* les replaçait dans la situation où ils se trouvaient avant 1790.

A prendre la loi ainsi au pied de la lettre, on aurait dû assister au renouvellement de l'ancien patrimoine hospitalier, et aussi aux inconvénients d'une assistance morcelée en plusieurs patrimoines fort inégaux, représentés par des organes multiples, les uns riches, les autres pauvres. Le législateur de l'an V n'a pas eu, croyons-nous, la pensée de ressusciter l'ancien patrimoine hospitalier tel

qu'il était en 1790. Sans doute les mots : les hospices sont conservés, donnaient à entendre que les anciens établissements rentraient chacun séparément en possession des biens qui leur avaient été enlevés. Mais il faut remarquer : 1° que la loi confiait la direction des hospices à une commission unique ; 2° que cette commission nommait un receveur, et que ce receveur ne présentait qu'un seul compte. Par conséquent, la loi de vendémiaire entendait donner à l'organisation des hospices une unité et une cohésion qu'elle n'avait pas eu sous l'ancien régime. Il est donc impossible dans ces conditions de supposer que le législateur, qui donnait aux hospices l'unité de direction et d'administration, n'ait pas entendu leur donner aussi l'unité de patrimoine.

Cette solution nous paraît indiscutable d'après l'esprit de la loi. Mais les termes mêmes de la loi autorisaient une solution contraire ; aussi le Directoire exécutif crut-il devoir prendre un arrêté le 23 brumaire an V (13 novembre 1796) qui affectait indistinctement à tous les établissements hospitaliers d'une même commune les revenus en possession desquels ils rentraient ; article 1 : « Les revenus des hôpitaux civils, situés dans une même commune ou qui lui sont particulièrement affectés, seront conformément à la loi du 16 vendémiaire perçus par un seul et même receveur, et indistinctement employés à la dépense de ces établissements. »

La loi du 16 vendémiaire laissait cependant subsister de nombreuses lacunes ; elle ne rendait aux hôpitaux que leurs biens proprement dits, c'est-à-dire leurs immeubles et leurs rentes ; les privilèges et les exemptions étaient perdus sans retour. Pourtant malgré son insuffisance, cette loi fut vraiment « réparatrice », en arrêtant la chute inévitable des établissements hospitaliers.

La chute en fut certainement arrêtée, mais leur prospérité ne revint pas par le seul fait de la loi du 16 vendémiaire, les revenus étaient insuffisants, il fallait créer au profit des hospices d'autres ressources pour les aider à rétablir leurs finances obérées.

La loi du 8 thermidor de l'an V (26 juillet 1797) les associa au bénéfice de droit sur les spectacles, les bals et concerts publics, rétabli par la loi du 7 frimaire au profit des bureaux de bienfaisance. Mais les besoins des hospices réclamaient encore de nouveaux fonds.

La loi du 27 vendémiaire an VII (18 octobre 1798), qui ordonnait la perception d'un octroi pour l'acquit des dépenses locales de la ville de Paris, en destina au moins partiellement le produit aux dépenses de l'assistance publique, en ordonnant même, article 1 : « Il sera perçu par la commune de Paris un octroi municipal et de bienfaisance... spécialement destiné à l'acquit de ses dépenses locales et de préférence à celles de ses hospices et des secours à

domicile. » Cette mesure fut étendue ensuite à nombre d'autres communes avec le même caractère. Ce prélèvement légal de l'assistance publique sur le produit de l'octroi est devenu aujourd'hui la subvention municipale.

Malgré la restitution ordonnée par la loi du 16 vendémiaire an V, malgré l'établissement du droit sur les spectacles et la création de l'octroi de bienfaisance, les finances des hôpitaux ne furent que lentement restaurées.

Mais si les établissements hospitaliers rentraient péniblement dans leurs revenus ; leur organisation intérieure ne subissait aucun progrès ; aucune réforme ne fut faite relativement à l'hygiène et au traitement des malades. Les réformes projetées et en voie de réalisation avant 1789 avaient été abandonnées, les ressources matérielles étaient amoindries et les efforts tentés au XVIII^e siècle pour améliorer les conditions d'hygiène avaient été perdus (1).

(1) La législation du Directoire avait entre temps subi des à-coups. On avait en effet proposé après la réaction thermidorienne, le 26 nivôse de l'an VI, de vendre les biens des hôpitaux. Ainsi s'exprime le message du Directoire lu par le rapporteur Delaporte : « Le Directoire exécutif pense que pour donner aux indigents des secours plus uniformes, plus généraux et plus prompts, il convient : 1^o de rapporter les lois du 16 vendémiaire et du 2 brumaire, et de remettre conformément à la loi du 23 messidor tous les biens dont jouissent les hôpitaux dans les mains de la Nation, pour être soumis à la vente comme les autres domaines de la République ; 2^o de créer des commissions de bienfaisance dans toutes les communes de la République ; 3^o de supprimer tous les hospices qui

*2^e Loi du 7 frimaire an V.***Les bureaux de bienfaisance.**

L'arrêté du directoire du 16 floréal an IV modifia légèrement le décret du 28 mars 1793. Il fut pour les secours à domicile ce que la loi du 16 messidor an VII fut plus tard pour les hospices, il les plaça sous l'autorité du ministre de l'intérieur. A part cela, l'organisation restait la même. A Paris seulement, il fut créé le Bureau général de la Bienfaisance qui n'était autre que la commission centrale de bienfaisance dont on avait changé le nom. Ce bureau s'occupait exclusivement de l'administration.

La loi du 7 frimaire an V (28 nov. 1796) fut plus importante.

Elle ordonna la formation d'un ou de plusieurs bureaux de bienfaisance dans chaque commune. Chacun de ces bureaux, composé de cinq membres, était nommé par le bureau central dans les communes comprenant plusieurs municipalités, et par l'admi-

existent dans les communes au-dessous de 12.000 individus et d'y substituer le secours à domicile.... Pour pourvoir aux besoins des indigents soit à domicile, soit dans les hospices, il suffira d'y affecter le quart de la rentrée effective de la contribution personnelle, qui évaluée à 60 millions formerait pour ce service particulier une somme de 15 millions..... » Mais on s'éleva contre ces propositions. Seule, fut retenue l'idée des subsides à fournir en dehors de la vente des biens, ainsi fut votée la loi du 27 vendémiaire an VII. — L. Lallemant, *op. cit.*, p. 86.

nistration municipale dans les communes à municipalité unique. Ils avaient chacun une personnalité juridique propre et nommaient un receveur particulier pour encaisser tous les dons qui leur étaient faits.

Un arrêté du Directoire exécutif du 26 fructidor an V (12 sept. 1897) rendu en exécution de la loi du 7 frimaire, mais spécial à la ville de Paris, supprima le Bureau général de bienfaisance institué provisoirement par l'arrêté du 16 floréal an IV. Mais d'après la loi de frimaire chaque bureau de bienfaisance était doté d'une personnalité civile, il eut fallu diviser entre eux la recette des revenus des indigents. Le même arrêté du 26 fructidor, considérant cette opération comme impossible, chargea le bureau central de nommer un agent comptable pour recevoir les revenus des indigents, les répartir entre les 48 comités de bienfaisance et aussi d'administrer les biens ; cette nomination devait être confirmée par le ministre de l'intérieur. En réalité cet agent comptable prenait la place de l'ancien bureau général de bienfaisance.

Le 29 germinal de l'an IX (19 avril 1801) un arrêté des consuls réunit l'administration des secours à domicile à l'administration des hospices civils.

3^o *Loi du 27 frimaire an V (17 décembre 1796).*

Les enfants assistés.

La loi du 27 frimaire de l'an V complète la législation directoriale relativement à l'assistance publique. Elle s'occupe des enfants assistés.

Art. 1^{er}. — « Les enfants abandonnés, nouvellement nés seront reçus gratuitement dans tous les hospices civils de la République. »

Art. 2. — « Le Trésor national fournira à la dépense de ceux qui seront portés dans les hospices qui n'ont pas de fonds affectés à cet objet. »

.

Art. 4. — « Les enfants abandonnés seront jusqu'à majorité ou émancipation sous la tutelle du président de l'administration municipale dans l'arrondissement de laquelle sera l'hospice où ils auront été portés. Les membres de l'administration seront les conseils de la tutelle. »

L'article 3 chargeait le Directoire de faire un règlement sur la manière dont les enfants abandonnés seraient élevés, le règlement parut le 30 ventôse an V.

CONCLUSION

La législation sociale de la Révolution a marqué le point de départ d'une vie sociale nouvelle ; son individualisme en a fait une législation de classes et non pas une législation égalitaire comme le désiraient les assemblées révolutionnaires. Cet état de choses n'a fait que se consolider sous le Consulat et l'Empire. Sous ces deux régimes les pouvoirs publics se sont intéressés spécialement aux classes possédantes, aux chefs d'industrie et aux représentants du haut commerce, qui, principaux bénéficiaires du régime économique nouveau, s'opposèrent à toute réglementation tutélaire inspirée d'une pensée de protection pour les masses. Aussi la seule réglementation ouvrière de ce temps-là s'applique-t-elle uniquement à des questions générales d'hygiène et de sécurité publique (Décret du 15 octobre 1810 et ordonnance du 14 janvier 1815 sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres).

Le Code civil consacre cette absence de protection du travailleur ; bien plus, il crée un régime inégal pour le travailleur et le patron, régime tout à l'avantage du patron. L'article 1781 admet en effet que le maître sera cru sur *sa seule affirmation* (Cet article a disparu par la loi du 2 août 1868).

Cette législation n'aurait dû avoir, semble-t-il, qu'une vie passagère, elle a cependant créé le régime industriel actuel et elle dure encore ; ce ne fut qu'à la fin du XIX^e siècle que, faute de lois, la jurisprudence s'efforça de plier l'individualisme rigide du Code aux nécessités sociales. Mais la jurisprudence a une action forcément limitée, elle ne peut suppléer à l'inaction du législateur, cependant elle aide l'action législative, lui prépare les voies, et en cela elle a déjà rendu bien des services à la législation sociale ; c'est à la théorie du risque professionnel que nous devons la loi de 1898 sur les accidents du travail.

Ce ne fut guère que sous le Gouvernement de juillet qu'apparurent les premiers linéaments de la législation ouvrière. La grande industrie était alors en pleine prospérité, mais cette prospérité n'était pas sans des abus criants qui avaient grandi en l'absence de toute réglementation protectrice des travailleurs. L'un de ces abus fut visé par la loi du 22 mars 1841 sur le travail des enfants employés dans les manufactures, loi qui malheureusement ne devait avoir que peu de succès par suite de l'absence de tout contrôle sérieux.

La République de 1848, faite dans une pensée de réformation sociale, nous offre tout un ensemble de mesures législatives dans l'unique but de l'amélioration de la classe ouvrière.

Le décret du 2 mars 1848 pose le principe de la réglementation du travail des hommes adultes et fixe la durée maxima de la journée du travail à 10 heures à Paris, et à 11 heures pour les départements.

Le décret du 29 février 1848 proclame la liberté d'association et provoque la formation de groupements professionnels et d'associations coopératives.

Le décret du 2 mars 1848 abolit le *marchandage* ou exploitation des ouvriers par les sous-entrepreneurs.

Le décret du 8 mars 1848 supprime les bureaux de placement rétribués et crée des bureaux de placement gratuit.

Mais cette législation sociale était alors trop avancée, la proclamation du droit au travail était impossible à mettre en pratique, de plus la transition avec le régime précédent ne se fit pas sans des à-coups qui produisirent une réaction violente avec des tendances rétrogrades. La loi du 9 mars 1848 laissa subsister le principe de la réglementation du travail des adultes, mais en restreignit l'application « aux établissements à moteur mécanique ou à feu continu et aux fabriques occupant plus de vingt ouvriers réunis en atelier » (art. 1^{er}) et porta de 10 heures et 11 heures à 12 heures la durée maxima de la journée de travail dans ces établissements. Cette loi resta lettre morte, d'abord à raison des exceptions trop nombreuses autorisées par les décrets des 17 mai 1851

et 31 janvier 1866, ensuite par l'absence d'un personnel de contrôle et l'inertie voulue des parquets. Il faudra arriver jusqu'à la loi du 16 février 1883 qui créa les inspecteurs du travail pour veiller à l'application de la loi de 1848.

Il faut ajouter ici la loi du 22 février 1851 sur le contrat d'apprentissage.

Le second Empire continua la réaction contre la législation ouvrière de la seconde République en remettant en vigueur et même en aggravant les lois prohibitives de la réunion ou d'association, en réglementant les bureaux de placement rétribués par les décrets du 25 mars 1852, les conseils de prud'hommes par la loi du 1^{er} mars 1853, en réformant les livrets d'ouvriers par la loi du 22 juin 1854.

Malgré ces mesures qui accentuaient l'individualisme bourgeois de la législation sociale, les idées nouvelles avaient marché et le gouvernement impérial fut obligé d'y adapter sa législation par des mesures libérales. C'est ainsi que la loi du 25 mars 1864 abrogea les articles 414 et 415 du Code pénal et reconnut aux ouvriers le droit de grève et de coalition, que la loi du 34 juillet 1867 sur les sociétés dans ses articles 48 et suivants eut pour but de favoriser la constitution des coopératives.

Mais il faut arriver à la troisième République pour assister à une évolution législative complète dans la matière du travail. C'est la loi du 19 mai 1874 qui

inaugure le Code de nos lois ouvrières par des mesures de protection pour les enfants et les femmes et par la création de l'inspection qui est l'organe essentiel et indispensable de notre législation réglementaire.

La législation ouvrière de nos jours est trop vaste pour que nous en donnions une analyse si courte soit-elle. Elle englobe maintenant une quantité de questions sociales inconnues sous la Révolution. La législation ouvrière actuelle domine tout le droit : elle se rattache au droit public en ce qu'elle organise une sorte de tutelle administrative des travailleurs, tutelle extérieure ou contrat lui-même (hygiène de l'atelier, durée et conditions du travail des femmes, des enfants et des adultes, etc.) ; elle se rattache au droit privé lorsqu'elle légifère sur les contrats industriels, contrat de travail ou contrat d'apprentissage (1). Dès lors le domaine de la législation ouvrière est immense. Le travail n'est plus un travail libre comme après la loi de 1791, c'est un travail réglementé.

La législation ouvrière ne comprend pas seulement les questions relatives à la réglementation du travail ; elle s'occupe également de la condition sociale des travailleurs, elle cherche à l'améliorer soit en lui

(1) Sur la place de la législation ouvrière dans le droit : V. *Question pratiques*, 1904, p. 474. — Paul Pic : *Le centenaire du Code civil et le droit social de demain*.

facilitant l'épargne et la prévoyance sous toutes ses formes ; soit en améliorant pour la famille ouvrière les conditions matérielles de l'existence (logements ouvriers, insaisissabilité du foyer *ou homestead*, coopératives de consommation, de construction ou de crédit) soit en facilitant pour les travailleurs l'accession du salariat à l'association par les coopératives de production, étayées sur les coopératives de consommation et de crédit ; soit en assurant l'ouvrier contre les principaux risques qui le menacent, risques d'accident ou de maladie, risques de vieillesse ou d'invalidité prématurée, risques de chômage involontaire, ou tout au moins en lui facilitant, sans lui en faire une obligation légale, l'assurance contre ces divers risques ; soit en organisant l'assistance.

A tous ces risques qui atteignent l'ouvrier, la loi offre deux secours : l'assurance et l'assistance.

Ces moyens sont de valeur très inégale pour le but qu'ils se proposent d'atteindre. L'assistance ne sera jamais qu'un palliatif, un pis-aller ; l'assurance au contraire nous fait entrevoir la solution d'un des côtés de la question ouvrière. L'assurance permet le développement de l'individu en lui laissant l'initiative de la prévoyance et de l'épargne. En est-il de même dans l'assurance obligatoire ? La prévoyance n'y est-elle pas compromise comme le prétendent les libéraux ? Nous ne le croyons pas ; bien au contraire, dirions-nous, l'assurance obligatoire instruira l'ou-

vrier de son avenir et du pouvoir de son épargne en supprimant la misère qui est souvent la cause de son imprévoyance. Les libéraux ont donc tout lieu d'applaudir à cette réforme future et leur dernière objection qui est de reprocher à l'assurance obligatoire de préparer la voie au socialisme tombe aussi sous le même argument, car l'assurance obligatoire développe la personnalité de l'individu que tend à annihiler l'organisation socialiste.

Mais l'assurance obligatoire, qui a donné d'excellents résultats en Allemagne, n'est pas établie en France d'une façon générale. Des inconvénients nombreux effraient surtout le législateur, c'est le danger des fraudes, la difficulté de proportionner pour chaque assuré la prime au risque, et le danger de faire peser le fardeau de l'assurance précisément sur les ouvriers qui en ont le moins besoin. Ces inconvénients, il est vrai, ont leur poids, mais la plupart existent aussi dans l'assistance ; ce n'est donc pas y parer que conserver ce dernier système qui nous offre en plus de nombreux inconvénients particuliers.

Des différents régimes révolutionnaires, seul le Directoire fit œuvre utile en matière d'assistance. La législation du Directoire a posé les fondements de l'assistance publique moderne qui renaissait avec son ancienne organisation, mais avec une administra-

tion entièrement unifiée. Tous les établissements hospitaliers se rangeaient en deux grandes classes : ceux qui étaient destinés aux maladies aiguës et curables, que nous appelons hôpitaux et qu'on désignait alors sous le nom d'hospices de malades ; et ceux qui servaient d'asiles aux vieillards et incurables indigents et qui portaient le nom d'hospices pour les infirmes et les vieillards. Ce sont aujourd'hui les hospices proprement dits.

Le Consulat et l'Empire allaient continuer l'œuvre « réparatrice » du Directoire, refaire le patrimoine des établissements hospitaliers, rappeler les congrégations charitables. Le principal but que visait le Consulat était l'unification et l'homogénéité des services administratifs, qu'il a atteintes par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII. L'assistance publique se ressentit indirectement de cette loi ; et désormais toutes les forces, autrefois dispersées, qui se heurtaient et agissaient presque sans se connaître, sont maintenant réunies et de leur entente résultera plus d'intensité dans l'effort, plus d'efficacité dans le résultat ; avec des secours moindres, elle obtiendra plus d'effets grâce au concert de toutes les énergies dirigées vers le même but.

La Restauration ne fit subir à l'assistance publique que de peu importantes modifications, dont la principale est le retour des ecclésiastiques dans les administrations charitables.

Nous citerons cependant l'ordonnance du 2 juillet 1816 qui simplifia l'administration des secours à domicile en augmentant le nombre des administrateurs et en attachant aux bureaux des visiteurs de quartier ;

L'arrêté du 19 juillet 1816 qui régla les fonctions des bureaux.

L'ordonnance du 6 février 1818 qui changea le mode de nomination des membres des commissions des hospices ou des bureaux de bienfaisance en le décentralisant et en laissant cette nomination au ministre dans les grandes villes où les maires sont à la nomination royale, et aux préfets dans les autres ;

L'ordonnance du 31 octobre 1821 qui proclame de nouveau l'uniformité dans la nomination des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices.

Sous le gouvernement de Louis-Philippe nous ne pouvons relever que l'ordonnance du 2 avril 1831 qui supprime les conseils de charité à raison du peu de services qu'ils rendaient et l'ordonnance du 29 juillet 1831 qui règle l'organisation des bureaux de charité de Paris dont elle excluait les curés.

Puis viennent les lois du 7 août 1851 et du 21 mai 1873 qui règlent l'administration hospitalière.

La loi du 5 août 1879, encore en vigueur, attribue l'administration des hospices et des hôpitaux ainsi que des bureaux de bienfaisance d'une même ville à

une commission administrative composée de six membres, non compris le maire qui en est le président-né.

Nous arrivons aux lois organiques de notre régime moderne d'assistance publique.

De nos jours, l'assistance publique s'exerce toujours sous deux formes distinctes : La bienfaisance, consistant dans la délivrance plus ou moins prolongée de secours en nature ou en argent à des gens qui vivent chez eux ; l'hospitalisation ou admission des infirmes et malades dans des établissements qui subviennent à toutes leurs nécessités pendant la durée du séjour qu'ils y font. La première forme d'assistance est représentée essentiellement aujourd'hui par les bureaux de bienfaisance, la seconde par les hôpitaux et hospices.

La loi du 15 juillet 1893 a institué un bureau d'assistance dans chaque commune. Elle semble avoir voulu unifier dans la sphère communale les services d'assistance et la représentation des pauvres. Dans la pensée du Gouvernement, le bureau d'assistance ne formera un rouage administratif composé d'éléments nouveaux que là où il n'y a ni bureau de bienfaisance ni hospices. Dans les communes possédant l'un et l'autre, il se confondra avec les deux commissions réunies. Ce sera un acheminement vers la concentration des services d'assistance, vers une unité de vues qui permettra d'utiliser

les dévouements déjà éprouvés et qui habituera les membres des commissions administratives à envisager la question des secours dans son ensemble.

Les lois des 27 et 28 juin 1904 s'occupent de l'assistance aux enfants. Cette assistance se pratique sous deux formes : à titre temporaire et à titre permanent. L'assistance pratiquée à titre temporaire s'applique à trois catégories d'enfants : les enfants dont on évite l'abandon en secourant les parents ; les enfants en dépôt temporaire ; les enfants en garde. L'assistance à titre permanent comprend : les enfants trouvés, les enfants délaissés, les orphelins pauvres et les enfants moralement abandonnés ; ce sont les pupilles de l'assistance publique.

La loi du 14 juillet 1905 institue un système complet et compliqué d'assistance obligatoire en faveur des vieillards et incurables indigents. Cette assistance est fournie par la commune.

En règle générale, ces lois s'appliquent à la ville de Paris à laquelle cependant une loi du 10 janvier 1849 a donné un cadre administratif spécial en instituant comme établissement public l'administration générale de l'assistance publique.

Ces quelques lois, qui sont le Code de l'assistance publique moderne, contrastent singulièrement dans leurs principes avec celles de la Révolution. La Rochefoucauld préconisait le rôle entier et absolu de l'Etat ; de nos jours l'assistance est avant tout un

service communal ; le rôle de l'administration centrale y est restreint, l'Etat n'exerce aujourd'hui qu'une mission de tutelle et de contrôle sur l'assistance publique.

La Révolution a eu le tort de poser en principe le droit au secours. Sans doute ce droit peut être considéré comme ayant un fondement dans la législation actuelle, témoin la loi de 1905, mais la Révolution l'avait poussé trop loin. Du droit au secours elle avait fait découler le droit au travail pour les valides, c'était là une erreur que la mise en pratique lui a fait amèrement regretter. Il est de l'intérêt d'une société de se défendre contre un aliéné qui est un péril pour la sécurité publique, de secourir un enfant, de ne pas le laisser périr car il représente un capital futur, de guérir un malade qui est un danger pour la santé publique et qui d'ailleurs deviendra un capital, une fois sorti de l'hôpital ; mais s'il est aussi nécessaire de secourir les vieillards et les infirmes, nous ne croyons pas que le droit au secours au valide sans travail soit fondé. La reconnaissance de ce droit au profit de l'individu sans travail pourrait entraîner au détriment de la collectivité une diminution des énergies individuelles. Aussi la législation actuelle ne l'a pas reconnu. Elle secourt le valide sans travail mais elle ne se reconnaît qu'un devoir moral, elle n'accorde aucun droit à celui qu'elle veut bien secourir.

Sous la Révolution, l'Etat a exagéré sa fonction.

Il était non seulement l'unique débiteur mais aussi l'unique trésorier et l'unique distributeur. C'était à lui que s'adressaient tous les malheureux devenus ses créanciers. Il n'était qu'un grand dépôt de mendicité. Le vice du système était tel qu'il en a entraîné la ruine avant son organisation. Le Directoire et le Consulat sont venus en temps utile pour rendre le patrimoine des établissements hospitaliers et arrêter la ruine des institutions charitables.

Malgré ces excès de centralisme, il faut reconnaître la générosité de la conception révolutionnaire. A une assistance née de la charité privée, entretenue et alimentée par les dons et les aumônes, elle a substitué l'assistance fondée sur l'idée de solidarité sociale ; c'est la conception moderne de l'assistance publique. C'est à la Révolution que nous la devons.

Vu :

Lyon, le 30 avril 1909.
Le Président de la thèse,
P. PIC.

Vu :

Lyon, le 3 mai 1909,
Le Doyen de la Faculté,
FLURER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 4 mai 1909,
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
JOUBIN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

TITRE PREMIER

LA LIBERTÉ DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER. — Les corporations de métiers à la veille de la Révolution	7
CHAPITRE II. — La liberté du travail. — Loi des 2-17 mars 1791.	18
SECTION I. — La loi des 2-17 mars 1791. — Son caractère . .	20
SECTION II. — L'état social créé par la liberté du travail . .	34
CHAPITRE III. — L'interdiction du groupement professionnel.	47
SECTION I. — La loi Chapelier (14-17 juin 1791)	49
SECTION II. — Caractère social de la loi Chapelier.	62
CHAPITRE IV. — L'anarchie industrielle. — La législation répressive.	69
Rôle de la législation ouvrière pendant la Révolution. .	76

TITRE II

LE DROIT DE L'ASSISTANCE

CHAPITRE PREMIER. — L'assistance au XVIII ^e siècle.	
— Un essai de réformes	81
Les griefs de principes contre cette organisation . ✓	89

CHAPITRE II. — Préludes de la législation révolutionnaire	98
SECTION I. — <i>Les cahiers des sénéchaussées et bailliages.</i> . . .	98
SECTION II. — <i>La misère de la classe ouvrière</i>	104
CHAPITRE III. — La législation révolutionnaire	109
SECTION I. — <i>L'Assemblée Constituante</i>	109
1° La doctrine. — Le Comité de mendicité	109
La proclamation du droit à l'assistance	110
Moyens de prévenir la pauvreté	115
Les ressources de l'assistance	118
Organisation générale de l'assistance	120
Secours aux malades, enfants, vieillards et infirmes	123
Secours aux valides	127
La répression de la mendicité	131
2° La législation	133
SECTION II. — <i>L'Assemblée Législative.</i>	141
1° La doctrine	141
2° La législation	147
SECTION III. — <i>La Convention Nationale</i>	152
1° La doctrine	155
2° La législation	160
Loi du 19 mars 1793. — Bases de secours, vues de prévoyance	160
Loi du 28 juin 1793. — Secours aux enfants pauvres, vieillards, organes de secours	166
Loi du 24 vendémiaire an II. — Mendicité, ateliers nationaux, maisons de répression	169
Loi du 22 floréal an II. — Rapport de Barrère sur la mendicité	174
Loi du 23 messidor an II. — Spoliation des biens hospitaliers	189
SECTION IV. — <i>Le Directoire.</i>	198
1° Loi du 16 vendémiaire an V	201
L'assistance hospitalière	201

TABLE DES MATIÈRES 227

Reconstitution du patrimoine hospitalier	203
2° Loi du 7 frimaire an V. — Les bureaux de bienfaisance.	208
3° Loi du 27 frimaire an V. — Les enfants assistés	210
CONCLUSION.	211

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
